

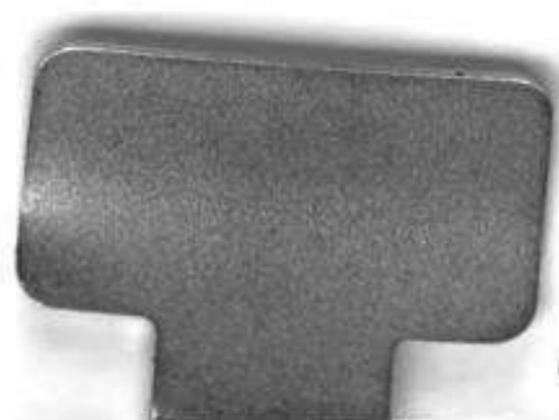
**EL SECTOR
PUBLICO AGROPECUARIO
EN LA
ARGENTINA**

REFLEXIONES PARA SU FORTALECIMIENTO

Editores:

GUSTAVO NORES
MARTIN PIÑEIRO
EDUARDO TRIGO
ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

BUENOS AIRES - ARGENTINA
IICA - ARGENTINA
1996



11.11.64

11.11.64
MAR 11 1964
11.11.64

35 Ca 101 Fe

177

1996

IICA

1996

EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO EN LA ARGENTINA

REFLEXIONES PARA SU FORTALECIMIENTO

Editores:

GUSTAVO NORES
MARTIN PIÑEIRO
EDUARDO TRIGO
ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

BUENOS AIRES - R.ARGENTINA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
ARGENTINA
1996

00004341

IICA

E14

162

Nores, Gustavo ed.

El sector público agropecuario en la Argentina: reflexiones para un fortalecimiento por Gustavo Nores, Martín Piñeiro, Eduardo Trigo y Roberto Martínez Nogueira. Buenos Aires, IICA - Argentina, 1997.

199 p.

ISBN: 987-9159-01-2

1. SECTOR PUBLICO - ARGENTINA. 2. REFORMA DEL ESTADO - ARGENTINA. 3. SECTOR AGROPECUARIO - ARGENTINA. 4. SERVICIOS AGROPECUARIOS - ARGENTINA

© INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. IICA ARGENTINA
Defensa 113, 10º piso. 1065 -BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA
Tels. 331-8541/8542 - 345-1209/1210 Fax 345-1208

Edición Técnica: ADRIANA BARRANDEGUY
Composición de texto e impresión: GRAFICA CORMA S.R.L.

Las ideas y planeamientos contenidos en los trabajos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ISBN - 987-9159-01-2

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

BUENOS AIRES - R. ARGENTINA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
ARGENTINA
1997

CONTENIDO

	Pág.
A MANERA DE PRÓLOGO	XI
INTRODUCCIÓN Gonzalo A. Estefanell	XII
CAPÍTULO 1 EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL Roberto Martínez Nogueira	3
1. Introducción	5
2. El desarrollo de la institucionalidad del sector	7
2.1. El surgimiento y el establecimiento del modelo básico de organización y gestión	7
2.2. El estado regulador y la modificación del modelo de organización	8
2.3. El estado desarrollista y la complejización y expansión del modelo de organización	9
2.4. Los intentos de superar la desarticulación y la crisis final del modelo de organización y gestión establecido	11
2.5. El ajuste y la reestructuración en el sector público agropecuario	12
2.6. Las consecuencias	14
3. La discusión teórica sobre el estado	15
3.1. La demarcación de los límites entre estado y mercado como problema técnico-económico	16
3.2. El estado y el mercado como realidades institucionales	17
3.3. El papel de los mecanismos organizacionales	17
3.4. La importancia de los mecanismos organizacionales	18
4. Las nuevas realidades y el diseño de la nueva institucionalidad sectorial	19
4.1. La creciente heterogeneidad de los productos	20
4.2. La complejización de la producción	20
4.3. La articulación en cadenas de negocios	21
4.4. La competitividad	22
4.5. El sector privado	23
4.6. Los gobiernos provinciales y locales	24
4.7. Las organizaciones de la sociedad civil	24
5. El nuevo modelo de gestión	25
6. Conclusiones	25
Bibliografía	27

CAPÍTULO 2		Pág.
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO		
AGROALIMENTARIO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA		
Eduardo J. Trigo		29
1.	Introducción	31
2.	El legado institucional del período de postguerra	31
3.	Urbanización, apertura y globalización económica: fenómenos determinantes de un nuevo escenario institucional	35
4.	Bioteología e informática: un nuevo marco de oportunidades para el desarrollo tecnológico agropecuario	39
5.	Experiencias recientes en el relacionamiento público-privado para el desarrollo tecnológico	42
6.	Temas de discusión acerca de un nuevo esquema institucional para el desarrollo tecnológico y agroindustrial.	46
6.1.	Diversidad y descentralización	48
6.2.	Integración de capacidades	49
6.3.	El financiamiento de las actividades de I&D	50
6.4.	Hacia un nuevo marco de relacionamiento público-privado	51
7.	Comentarios finales	52
	Bibliografía	54

CAPÍTULO 3		
SANIDAD AGROPECUARIA: REFLEXIONES SOBRE		
LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y		
SU ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL		
Martín Piñeiro y Diana Guillén		57

1.	Introducción: ¿Porqué es importante la sanidad agropecuaria?	59
2.	El contexto comercial externo para la Argentina en la década del 90	60
3.	Algunos temas centrales para el diseño de un m,arco institucional	62
3.1.	Introducción	62
3.2.	El papel del sector público en la sanidad agropecuaria	65
3.2.1.	Los bienes públicos	67
3.2.2.	Descentralización y cooperación entre en sector público nacional, provincia, municipal	68
3.2.3.	Actividades de sanidad agropecuaria que generan externalidades: el equilibrio entre lo público y lo privado	69
3.2.4.	Distribución de funciones entre distintos actores institucionales	71
3.3.	Algunas reflexiones sobre la organización institucional del sector público	71
3.3.1.	Participación de los usuarios en el gobierno de los organismos: los Consejos Directivos y las Comisiones Asesoras	71

	Pág.
3.3.2. El equilibrio entre la autoridad política y la objetividad técnica	72
3.3.3. La integración de los servicios de salud animal con los de sanidad vegetal	74
3.4. Formas y mecanismos de financiamiento de las actividades de sanidad agropecuaria	74
4. Algunas reflexiones finales	75
Anexo: la organización institucional de la sanidad agropecuaria. Breve descripción de los organismos en Argentina y otros países del Cono Sur.	77
Bibliografía	83

CAPÍTULO 4

INFORMACIÓN DE MERCADOS Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Patricio Lamarca y Claudio Sabsay

85

1. Introducción	87
2. La información de los mercados como bien público	89
3. Información de mercados y exportaciones de productos primarios y semiprocesados	91
3.1. La información y comercio de commodities	91
3.2. El rol del sector público	94
3.3. Los servicios provistos por el sector público en Argentina	95
4. Información de mercados y promoción de exportaciones de productos diferenciados	99
4.1. Cambios en el contexto internacional	99
Cambios en la demanda	100
Cambios en la estructura de la industria	101
Cambios en la estructura de comercialización	102
4.2. Promoción de exportaciones de productos diferenciados	104
Economías de escala y PYMES	105
Rol del sector público	107
Capacitación	109
4.3. Necesidad de coordinación	111
5. Propuestas de líneas de acción	111
Generar una mística exportadora del sector	112
Crear una marca que otorgue identidad al producto nacional	114
Buscar mecanismos de concentración en los sectores privados	114
Definir programas de promoción con flexibilidad	115
Asignar mayor presupuestos a los programas	116
Coordinar la acción	117
Reforzar y priorizar el SIIAP	117
Bibliografía	119

CAPÍTULO 5		Pág.
DIFERENCIACIÓN DE ALIMENTOS Y CERTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD		
Jorge A. Lasta		121
1.	Introducción	123
2.	Los servicios de certificación como bien público o privado	124
2.1.	El factor confianza	124
3.	Diferenciación de productos y certificación de conformidad	126
4.	La exigencia de calidad	127
4.1.	Desarrollo de sistemas de certificación de conformidad	128
4.2.	Tipos de certificación	130
4.3.	Principios en los que se basa la certificación de conformidad de productos	130
4.4.	entajas y dificultades de certificación de conformidad de producto	131
5.	Organismos de certificación (OC)	133
5.1.	Funciones	133
5.2.	Objetivos y naturaleza de los servicios	134
6.	Situación en la Argentina	135
7.	Apoyos requeridos para adecuar los servicios	136
8.	Conclusiones	137
Bibliografía		139

CAPÍTULO 6		
PROGRAMAS SOCIALES PARA LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA SUPERACIÓN RURAL		
Roberto Martínez Nogueira		141
1.	Introducción	143
2.	La evolución conceptual e institucional	144
2.1.	Las concepciones	144
2.2.	Los programas	146
2.2.1.	Las condiciones de vida de pequeños productos y campesinos y su acceso a los servicios	147
2.2.2.	La relación de propiedad o tenencia de la tierra	148
2.2.3.	La problemática productiva	149
2.2.4.	El desarrollo de áreas	150
3.	El surgimiento de un nuevo enfoque	151
3.1.	El escenario para el desarrollo de un nuevo enfoque	151
3.1.1.	La reconceptualización del Estado	151
3.1.2.	Los actores sociales	152
3.2.	Las innovaciones institucionales	153
3.2.1.	La Junta Nacional de la Granja de Uruguay	154
3.2.2.	El Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile	155

3.	El Programa Social Agropecuario de Argentina	156
3.3.	Los núcleos de la innovación institucional	157
4.	La propuesta	161
4.1.	Las premisas para el diseño	162
4.2.	Las funciones de la unidad de desarrollo rural	163
4.3.	Los mecanismo	164
4.3.1.	La programación	164
4.3.2.	El financiamiento	165
4.3.3.	La participación y la concertación	166
4.4.	Los instrumentos	166
4.4.1.	Transferencia de tecnología	167
4.4.2.	Crédito	167
4.4.3.	Comercialización y agronegocios	168
4.4.4.	Apoyo organizacional y capacitación	168
4.4.5.	Información de mercados e identificación de oportunidades	168
5.	Consideraciones finales	168
	Bibliografía	170

CAPÍTULO 7

PROPUESTAS PARA LOGRAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DESTINADA A LA PROVISIÓN DE SERVICIOS AL SECTOR AGROALIMENTARIO

Gustavo Nores y Martín Piñeiro

173

1.	Introducción	175
1.1.	Globalización, apertura e integración	177
1.2.	La descentralización política y económica	177
1.3.	La preocupación nacional e internacional por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales	178
1.4.	El nuevo escenario científico-tecnológico	179
1.5.	Agroindustrialización de la producción	180
2.	Principales propuestas presentadas en los capítulos anteriores	182
2.1.	Investigación y desarrollo tecnológico	182
2.2.	Sanidad agropecuaria	186
2.3.	Información de mercados y promoción de exportaciones	187
2.4.	Diferenciación de productos y Certificación de Conformidad	188
2.5.	Programas sociales	189
3.	Reflexiones finales	190

LISTADO DE SIGLAS.

AACREA:	Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria. Buenos Aires. Argentina.
AGRONET:	Red Informática Agropecuaria de carácter privado. Argentina
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración.
ANSI:	American National Standards Institute.
BIRF:	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).
CAMBIO RURAL:	Programa Federal de Gobierno de la República Argentina.
CE:	Comunidad Europea.
CEO:	Consultores en Economía y Organización. Argentina
CGIAR:	Consultative Group on International Agricultural Research. Grupo Consultivo sobre Investigación Agropecuaria Internacional.
CIAT:	Centro Internacional de Agricultura Tropical. Cali. Colombia.
CIP:	Centro Internacional de la Papa. Perú
CIMMYT:	Centro Internacional para el mejoramiento del Maíz y del Trigo. México.
CITEP:	Centro de Investigaciones Pesqueras y en Alimentos Regionales. Argentina.
CMA:	Consejo Mundial de la Alimentación.
COPROSAS:	Comisiones Provinciales de Sanidad Animal. Argentina.
COSAVE:	Consejo de Sanidad Vegetal. Argentina.
DRI:	Desarrollo Rural Integrado (programa de).
EMBRAPA:	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuarias. Brasil.
EN:	Normas Europeas adoptadas por la U.E.
EXPORTAR:	Fundación para la Exportación Argentina.

FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. Italia.
FDA:	Food and drug Administration. USA.
FEDEARROZ:	Federación de Arroceros. Colombia.
GATT:	General Agreement of Trade and Tarifs. Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles.
IASCAV:	Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal. Argentina.
I&D:	Investigación y Desarrollo.
ICA:	Instituto Colombiano Agropecuario. Colombia.
IFPRI:	International Food Policy Research Institute. Washington USA.
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José. Costa Rica.
INAL:	Instituto Nacional de Alimentos. Argentina.
INASE:	Instituto Nacional de Semillas. Argentina.
INDAP:	Instituto de Desarrollo Agropecuario. Chile.
INIA:	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Uruguay.
INIFAP:	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias. México.
INTA:	Instituto Nacioanl de Tecnología Agropecuaria. Argentina.
INTI:	Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Argentina
IRAM:	Instituto de Racionalización de Materiales. Argentina.
ISNAR:	International Service for National Agricultural Research. Servicio Internacional para la Investigación Agrícola. La Haya, Países Bajos.
ISO:	International Standards Organization. Ginebra. Suiza.

IVA:	Impuesto al Valor Agregado.
JAICA:	Japanese International Cooperation Agency. Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
JUNAGRA:	Junta nacional de Granjas del Uruguay.
LATU:	Laboratorio Tecnológico del Uruguay.
MAARA:	Ministerio de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria. Brasil.
MERCOSUR:	Mercado común del sur.
NAFTA:	North Atlantic Free Trade Agreement.
NU:	Naciones Unidas.
OC:	Organismo Certificador (empresa privada o pública).
OIE:	Organización Internacional de Epizootias. París. Francia.
OMC:	Organización Mundial de Comercio. Bruselas. Bélgica.
OMS:	Organización Mundial de la Salud. Ginebra, Suiza.
ONGs:	Organizaciones no Gubernamentales.
OPS:	Organización Panamericana de la Salud. Washington. USA.
PROCAR:	Programa de Promoción de Carnes Argentinas. SAPyA. Argentina.
PROMEX:	Programa de Promoción de Exportaciones de productos de base agrícola no tradicional. SAPyA. Argentina.
PROPESCA:	Programa de Promoción de Productos Pesqueros. SAPyA. Argentina.
PSA:	Programa Social Agropecuario. Argentina.
PyMES:	Pequeñas y Medianas Empresas.
SACOVE:	Sistema Argentino de Control Vegetal. Argentina.
SANCOR:	Sancor Cooperativas Unidas. Ltda. Argentina.

SAPyA: Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Argentina.

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Animal. Argentina.

**SIIAP: Sistema Integrado de Información Agropecuario y Pesquero.
SAPyA. Argentina.**

U.E.: Unión Europea.

UPOV: Unión Internacional para la Población de Variedades de Vegetales.

USAID: United State Agency for International Development. USA.

A MANERA DE PROLOGO

Este libro fue concebido por Gustavo Nores cuando retornó al país después de vivir varios años en el exterior, desempeñando el cargo de Director General del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). A su regreso, la larga amistad que nos unía y nuestro reconocimiento a su trayectoria profesional como economista agrario y gerente de instituciones públicas nos llevó a invitarlo a que se integrara al Grupo CEO.

Fue muy grato volver a compartir su capacidad profesional, su proverbial energía y buen humor y su admirable calidad e integridad personal, cualidades que, por otra parte, había mostrado durante toda su vida.

Su inesperada muerte constituyó una gran pérdida para quienes fuimos sus amigos; también lo fue para el país que perdió a uno de sus ciudadanos ilustres. Cuando ocurrió, este trabajo estaba casi concluído y, por lo tanto, es principalmente su obra. Nos ha llevado varios meses encontrar el ánimo para dar los pasos finales y completar la obra que ahora publicamos y dedicamos a su memoria.

Agradecemos a Diego Zaikoski su colaboración en la preparación de los originales, a Adriana Barrandeguy la edición técnica y muy especialmente a Angel Fernández la compaginación y supervisión general de la edición, tarea realizada con considerable sacrificio personal.

Los Editores
Octubre de 1997

INTRODUCCION

El crecimiento de las economías occidentales se ha caracterizado a lo largo de la historia por su gradualismo y continuidad. Se han ensayado muchas explicaciones para este crecimiento continuado: la ciencia y la investigación, la dotación original de recursos naturales, las características culturales y psicológicas de la población, la explotación del colonialismo, entre otras.

Independientemente de si algunas, o todas las cuestiones anteriores pueden ayudar a explicar el crecimiento de Occidente, sin duda su base ha sido la innovación. A medida que se han ido expandiendo las economías se ha ido acumulando capital y también la cantidad invertida en conocimiento, tanto científico como tecnológico, a nivel de los distintos estratos de la población.

Estos avances en el conocimiento, en la tecnología, fueron demandando cambios y ajustes en los arreglos sociales. Así, por ejemplo, la revolución industrial que llegó a grupos de los avances en electricidad y utilización de energía a vapor, abrió la posibilidad de nuevos arreglos productivos, demandando mano de obra con cierto grado de capacitación y una clase empresarial capaz de llevarla adelante. Las instituciones políticas fueron adaptándose a esas demandas, a veces en forma violenta, otras en forma gradual. Surgieron así las sociedades capitalistas a partir de la abolición de la esclavitud - formación esta que no ofrecía obreros calificados - y la creación de una nueva clase dirigente que quitó importancia a los títulos nobiliarios pues perdieron su significado de poder, normalmente vinculado a la tierra que les había dado origen, ya que no garantizaban la destreza necesaria de su poseedor para manejar las nuevas empresas.

En las postrimetrías del siglo XX nos encontramos frente a otro gran salto en la innovación tecnológica, sobre todo en lo referente a las comunicaciones e informática y en la biotecnología.

Estos avances, por demás analizados en innumerables foros, reuniones y artículos, están demandando, como antes otros, nuevos arreglos institucionales.

Es sabido que los avances en las telecomunicaciones permiten recibir una noticia en cualquier rincón del globo. De la misma manera, hoy es posible realizar transacciones financiera y comerciales en forma instantánea, lo que conduce a la efectiva "globalización" de las economías.

Estos avances en telecomunicaciones, junto con el de la informática, han llevado a la competencia global ya no solo entre naciones sino también entre obreros de diferentes naciones. Hoy ya no se compite por puestos de trabajo dentro de fronteras comunes, sino que los obreros de un país están -literalmente-, compitiendo con los obreros de las antípodas.

Junto con el avance de las comunicaciones, el del transporte también ha contribuido a la formación de la "aldea global", permitiendo la movilización de grandes masas de población e internacionalizando los gustos, abaratando el traslado de bienes y posibilitando la apertura de los países al comercio. Por último, ha permitido que se internacionalice la demanda, un tema nada desdeñable en relación con la actividad de la producción agroalimentaria. En este contexto, el rol del sector público y de la sociedad civil, como es obvio, cambia sustancialmente. Los monopolios de comunicación e información tradicionales ya no pueden sostenerse y el sector privado ha tomado el espacio que de a poco el Estado va dejando, sobre todo en lo que respecta a comunicación e información como valor agregado. El Estado ya no es, no puede ser, el único oferente de información. Le queda reservado, entonces, el rol de asegurar la generación de información de calidad y de garantizar que los canales de comunicación operen eficientemente y en competencia y de que se brinden los medios para que puedan acceder a la información los más amplios sectores sociales, es decir, que los costos de la tecnología y de la capacitación para su uso no excluyan a ningún sector de la sociedad.

En materia de desarrollo tecnológico, la biotecnología, que ya permite trabajar directamente a nivel del gen y por lo tanto crear organismos transgénicos abriendo un horizonte insospechado, está demandando enormes inversiones para su desarrollo y aplicación y, más importante aún, está exigiendo cambios en el marco institucional y legal que posibiliten su utilización. Las inversiones requeridas en tal sentido superan las posibilidades de la mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe.

En razón de ello se imponen nuevos arreglos institucionales; el desarrollo tecnológico se transnacionaliza, ha dejado de ser responsabilidad de un solo país y, lo que es quizás más importante, ya ni siquiera es responsabilidad exclusiva del Estado, tal como ocurría hasta no hace mucho. Este proceso lleva al necesario replanteo de la normativa legal. En la actualidad, sin un marco legal aceptado internacionalmente, se corre el riesgo de no poder acceder a las nuevas tecnologías que, de modo creciente, se desarrollan en laboratorios privados. Se explica así que los temas de patentes y de derechos de obtentor ocupen, sin duda, un lugar de fundamental importancia.

El desarrollo en materia de informática y de telecomunicaciones ha permitido la conformación de mercados globales de los cuales el financiero es el más conocido, aunque ya existen en funcionamiento mercados de bienes agropecuarios.

En concordancia con dicho proceso, las condiciones de mercado, de producción, y de demanda, también evolucionan y, en los hechos, así ha sucedido. Los productos que exige el mercado están cambiando como consecuencia de la modificación de los hábitos de consumo a raíz, entre otras razones, de la independización femenina y su ingreso a las fuerzas de trabajo, la creciente urbanización de la población y el incremento de los ingresos en los países desarrollados. En estos últimos ya no se aceptan los productos primarios para su procesamiento en la casa sino que constantemente se demandan nuevos productos con un creciente valor agregado. Esto está indicando que la clave para lograr y mantener la competitividad reside en la innovación: innovación tecnológica, innovación comercial e innovación institucional. También la cadena de venta de productos alimenticios está cambiando a un ritmo acelerado.

Algunas cifras pueden ayudar a dar una idea de la magnitud del fenómeno. América Latina se está transformando en un continente esencialmente urbano, en el que se van adoptando las prácticas comerciales de las grandes urbes de países avanzados. Ello genera una modificación sustancial del vínculo entre el productor agropecuario y el consumidor. En 1990, en América Latina, el 71,5 % de la población vivía en ciudades, mientras que para la primera década del próximo siglo se espera que más del 80 % lo haga, con la única excepción de Paraguay en el Cono Sur, lo que habla con claridad de la magnitud del proceso.

Desde el punto de vista de la distribución minorista, los cambios han sido tan profundos e importantes como en las otras áreas. En las grandes urbes, la irrupción de los supermercados primero y de los hipermercados después, está redefiniendo las reglas del juego en materia de comercialización de productos agropecuarios frescos y procesados. En ambos casos, productos frescos y procesados, la concentración de la demanda por parte de las bocas de expendio replantea la capacidad de negociación de productores e industrias procesadoras.

Todo ello implica un cambio importante en las reglas del juego y en el rol que le cabe al Estado y, por ende, al sector privado. A este último, representado por las empresas agropecuarias y agroindustriales y de servicios, le corresponde la generación de competitividad ya que, en última instancia, no es el Estado el que va a competir en los mercados internacionales sino las empresas que asumen nuevos roles y responsabilidades.

Al Estado le concierne facilitar esa competitividad prestando los servicios necesarios y el marco legal requerido para tal fin.

Conviene recordar cuáles son algunos de esos elementos de competitividad. En primer lugar, es cada vez más importante la función que les cabe al conocimiento y al ser humano en los procesos que llevan a la competitividad, ya que la innovación, motor de la competitividad, es función exclusiva de la mente humana. Por consiguiente, las empresas exitosas en el futuro, ya sean de producción primaria como de procesamiento o servicios, se caracterizarán por una creciente importancia de sus recursos humanos en relación con los recursos físicos.

El factor "escala" en la producción agropecuaria será también mucho más importante que en el pasado. Las tecnologías cada vez más sofisticadas y de mayor valor unitario, la necesidad de producir con la mira puesta en el mercado consumidor final y por lo tanto de insertarse más sólidamente en el mercado global, exigen producción con mayor escala. Esto no quiere decir necesariamente que desaparezcan empresas de menor tamaño relativo, sino que habrá que encontrar, para que ello no suceda, nuevas formas de asociación entre productores. No es difícil imaginar, por ejemplo, asociaciones para la comercialización de un producto diferenciado que pueda colocarse en mercados sofisticados, apelando a las características especiales de dicho producto, lo que permitirá mantener la individualidad de empresas de cualquier tamaño, ya que la escala se alcanza adquiriéndola a nivel de procesamiento / venta.

El beneficio de estas transformaciones es muy grande. La necesidad de adaptación de nuestros países y sociedades es inminente. Por lo tanto, se debe comprender que todos, sociedad civil y Estado, somos parte de la misma empresa. Hay que dejar de lado la falsa oposición Estado - sector privado para desarrollar, en cambio, una efectiva colaboración. Para ello es necesario definir claramente los roles que debe asumir cada uno de los participantes.

El propósito de la presente publicación es precisamente contribuir a la definición de esos roles. Si bien muchos son los temas que se pueden y deben analizar, se han elegido cinco grandes temas que no agotan las posibilidades, pero constituyen algunos de los principales en el proceso de desarrollar competitividad.

Al desaparecer la participación del Estado como creador de espacios de generación de rentas, el sector privado, la empresa, tiene que pasar de la demanda de beneficios a la de propuestas concretas de acción en la que todos, incluido el Estado, seamos socios de la gran empresa a la que la totalidad de los países están abocados: desarrollar la competitividad en el mercado global. Y ese es el gran desafío de este fin de siglo. Esperamos que los trabajos aquí presentados contribuyan a enfrentarlo.

Gonzalo Estefanell

Representante del IICA en la Argentina.

**EL SECTOR
PUBLICO AGROPECUARIO
EN LA
ARGENTINA**

REFLEXIONES PARA SU FORTALECIMIENTO

CAPÍTULO 1

EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL

ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA
Director del Grupo CEO

1. Introducción

La institucionalidad del sector agropecuario es una de las cuestiones instaladas en el centro del debate de ideas y de proyectos políticos del último cuarto de siglo: el papel del estado, su autonomía, su relación con el mercado y el protagonismo de la sociedad civil. Estas cuestiones no surgieron sólo de interrogantes académicos o de inquietudes intelectuales, sino que formaron parte del reconocimiento de evidencias que debilitaron viejas convicciones y supuestos sobre los procesos de transformación económica y social.

Entre esas evidencias está la incapacidad de las instituciones por mucho tiempo establecidas para traducir valores en acciones y para convertir promesas en realidades. Instituciones de ese tipo, debieron hacer frente a su sector agropecuario que fue transformándose sustancialmente, por lo que quedaron en evidencia sus limitaciones para orientar los procesos de modernización y para regular el comportamiento de actores cada vez más articulados en redes complejas de relaciones. Ante su evidente colapso queda como tarea pendiente la construcción de una nueva institucionalidad -conjunto de reglas de juego, normas y mecanismos organizacionales - para el sector agropecuario.

En este trabajo se considera una de las instancias de esa institucionalidad: las organizaciones públicas para la orientación, regulación, promoción y desarrollo del sector. La atención se fija en la asignación de funciones a ámbitos especializados, los mecanismos de coordinación, la determinación de las capacidades decisorias por ámbitos y niveles - su modelo de organización - y las modalidades de funcionamiento, la articulación social efectivamente lograda, la flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes, la innovación desplegada - su modelo de gestión -. Su objetivo es presentar la justificación, el marco general y los contenidos básicos de posibles acciones para reformular los modelos organizacionales y de gestión del sector público agropecuario.

Toda organización se diseña como instrumento para alcanzar objetivos que permitan superar situaciones percibidas como problemáticas. Sus estrategias responden a concepciones sobre la naturaleza de esos problemas, sobre sus causas y modos de remediarlos. Los modelos de organización y de gestión deben estar en línea con esos objetivos y estrategias así como guardar correspondencia con las condiciones contextuales en que se desarrollan. Una premisa de este trabajo es que la correspondencia entre la complejidad contextual, las problemáticas atendidas por las políticas públicas, la concepción a la que responden y sus contenidos y estos modelos de organización y gestión constituyen la condición para la efectividad de la acción estatal.

Se entiende que el diseño de una nueva institucionalidad no es una simple

operación de ingeniería. Las funciones a desempeñar, las normas a establecer, los recursos a movilizar y los modos de acción a desplegar no se deducen lógicamente a partir de la postulación de un papel del estado y de la definición de los objetivos. Por el contrario, constituye un complejo proceso social en el que confluyen intereses, perspectivas disciplinarias, capacidades técnicas y criterios de legitimidad y efectividad no siempre compartidos.

Este modo de entender la tarea de diseño institucional es fruto de una reflexiva y madura comprensión del papel de los mecanismos organizacionales. Por mucho tiempo se entendió que el contenido de las políticas o la instalación de organizaciones públicas para implementarlas bastaban para impactar sobre la realidad. Entre la voluntad política y la implementación no había, según esta aproximación inmadura, ninguna distancia, siempre y cuando se contase con recursos de poder suficientes y capacidades técnicas adecuadas. El esfuerzo se focalizaba, entonces, en la construcción de ese poder y en su utilización para implantar modelos de organización de pretendida aplicación universal. Las experiencias acumuladas aconsejan adoptar enfoques más complejos, que presten mayor atención a la correspondencia entre condiciones de contexto, contenidos de políticas y modelos de organización y gestión.

En la primera sección de este capítulo se hace una breve revisión de la trayectoria histórica de esas organizaciones para poner de manifiesto la necesidad de su reforma, ilustrando el divorcio relativo aún existente entre contenidos de política, mecanismos organizacionales y modalidades de gestión. Con el fin de enmarcar teóricamente las cuestiones debatidas, en la segunda sección se presentan las argumentaciones sobre el papel del estado y las razones para su reforma. Luego se discuten las transformaciones de la agricultura que determinan la revisión de las intervenciones, de las estructuras y de los modos operativos del estado. Ello sirve para contextualizar las propuestas y fundamentar la viabilidad de las estrategias en un escenario de enorme complejidad en el que se requieren nuevos comportamientos de viejos actores, se incorporan otros nuevos y aumenta la densidad de las articulaciones entre todos ellos. En la cuarta sección y en las conclusiones se explicitan los paradigmas de organización y gestión que deben sustituir a los que han demostrado su falta de efectividad y que son manifiestamente inadecuados para el desarrollo, la competitividad y el logro de una mayor equidad en el sector agropecuario.

2. El desarrollo de la institucionalidad del sector

La breve revisión del desarrollo de la institucionalidad del sector agropecuario realizada a continuación, ilustra de qué manera los problemas que se concebían como centrales determinaron las opciones de política y su canalización a través de mecanismos organizacionales cambiantes, sin que por ello los modelos de organización y de gestión se modificaran en sus características básicas. El carácter general y la relativa abstracción del planteo se justifican por el propósito perseguido: identificar tensiones y pérdidas de sentido y de legitimidad en los mecanismos institucionales creados para atender problemáticas del desarrollo agropecuario que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de las estructuras organizacionales.

2.1. El surgimiento y el establecimiento del modelo básico de organización y gestión

Una primera etapa del desarrollo del sector público agropecuario argentino coincide con el inicio del proceso de construcción del estado en el último tercio del siglo XIX. El complejo institucional emergente fue concebido para suministrar el marco básico para la expansión de la actividad a través de la incorporación consciente de factores de la producción, alentando la ocupación territorial y el poblamiento, asegurando el ejercicio del derecho de propiedad y proveyendo la infraestructura física.

Si bien lo agropecuario constituyó por entonces el componente básico de la estrategia de crecimiento, no fue el viejo Ministerio de Agricultura el principal instrumento utilizado por el estado para impactar sobre el sector: la legislación general dictada, las políticas de servicios públicos, el régimen fiscal y monetario, y otros, desempeñaron ese papel. Ese Ministerio fue por entonces un medio a través del cual se expresaban los requerimientos de una actividad tremendamente exitosa, con productores que hacían valer su visibilidad e influencia social mediante mecanismos que excedían en mucho lo sectorial. Por ello era un ámbito de servicio y apoyo más que de negociación y articulación política (Martínez Nogueira, 1987).

Desde sus comienzos, el Ministerio sumó servicios de difusión tecnológica, sanitarios y de promoción de la colonización. A pesar de la progresiva complejización de sus funciones y de la expansión de su jurisdicción y estructura física, se preservó su conducción centralizada. Tampoco se alteró su sentido social ni su política, si bien ganó en protagonismo cuando se suscitaban conflictos entre categorías de productores o entre propietarios y arrendatarios.

Ese proceso de construcción del estado adoptó como patrón normativo un modelo de gestión que aún subsiste: el modelo burocrático¹. Si bien este modelo nunca funcionó en forma plena conforme a los principios y supuestos que guiaron su estructuración, sus rasgos fundamentales sirvieron como racionalización suficiente para brindar las bases sobre las que se perfilaron las expectativas y aspiraciones sociales por un estado eficiente, gobernado por criterios universalistas y de protección al ciudadano. En él se fundaron regímenes legales, procedimientos administrativos y hábitos presupuestarios. Este modelo supone un alto grado de estructuración de las tareas y de la carrera administrativa; estandarización de procesos; homogeneidad de los productos y servicios, además de resguardos que aseguren la imparcialidad y eviten la discrecionalidad de los funcionarios, fijando límites precisos a su capacidad de decisión. Pero conviene subrayar que la condición de efectividad de ese modelo es un contexto relativamente simple, una acción con escasos requerimientos de innovación y destinatarios homogéneos.

2.2. El estado regulador y la modificación del modelo de organización

Recién en la década de los treinta se produjo una transformación significativa del contexto al aumentar la incertidumbre de los mercados internacionales que afectó la comercialización de los productos tradicionales. Se crearon entonces las Juntas Regulatoras, mecanismos innovadores en más de un aspecto.

Las Juntas Regulatoras constituyeron la primera manifestación en el agro de la nueva concepción que progresivamente fue tomando cuerpo desde comienzos de siglo y que tímidamente se había instalado en otras esferas de la actividad estatal: el estado regulador de los mercados y protector de la competencia. Las Juntas intervinieron en forma directa en la comercialización y establecieron la práctica de la presencia corporativa en la conducción de los organismos sectoriales.

Las Juntas adoptaron una nueva figura jurídica que las apartó del modelo jerárquico centralizado hasta entonces establecido. Fueron depositarias de una amplia capacidad de decisión y respondían sólo parcialmente a la conducción del Ministerio. De este modo se abrió cauce a un nuevo proceso de aislamiento progresivo de las decisiones sectoriales respecto de las políticas generales del estado. Además de sus funciones manifiestas, estos mecanismos se convirtieron en centros de creciente importancia política.

1- Se utiliza la expresión "modelo burocrático" en el sentido desarrollado por Max Weber en su aporte clásico a la temática.

Esta innovación institucional marcó el inicio de una nueva era en las relaciones entre las organizaciones de productores y el estado, regida por una lógica de presión y negociación. El Ministerio y sus dependencias pasaron a ser ámbitos ambivalentes de formulación y ejecución de políticas estatales y de representación del sector ante otros ámbitos de gobierno. Como consecuencia, el modelo de gestión se complejizó por la coexistencia de diferentes orientaciones: junto a la burocrática tradicional, aparecieron núcleos cuya alta capacidad técnica fue impuesta por las exigencias de la intervención en las instancias de comercialización y de negociación en un contexto crecientemente politizado.

2.3. El estado desarrollista y la complejización y expansión del modelo de organización

En la década de los años cuarenta cambiaron las circunstancias, las políticas y los comportamientos; todo ello agudizó la problemática de la articulación entre el estado y los productores. El estado se convirtió en el eje excluyente de la cuestión agropecuaria, y se produjo una importante expansión de sus capacidades para intervenir en la economía. De este modo los conflictos lo tuvieron por referente, juez y árbitro de luchas políticas cada vez más intensas.

Entonces se consolidó una matriz de pensamiento de acuerdo con la cual la nueva concepción del estado avanzó sobre la noción de "regulación", concibiéndolo como conductor y motor del desarrollo, agente de acumulación, intérprete de la racionalidad social y causa eficiente del crecimiento y del bienestar. Se trata de un estado productor de bienes y servicios, ya por ausencia de capacidades en el sector privado, por imperfecciones de los mercados o por su carácter estratégico. Es, a la vez, un estado que participa activamente en el comercio interno y externo, que determina la transferencia de recursos entre sectores a través de los tipos de cambio y las tasas de interés y que utiliza las políticas fiscales discriminando entre regiones y grupos sociales. Por su parte, esta concepción estuvo asociada a un modelo de crecimiento "hacia adentro", de sustitución de importaciones, con actores sociales escasamente articulados y sometidos a la hegemonía estatal.

La concepción estadocéntrica predominó hasta la década de los setenta. Su orientación "desarrollista" inspiró los intentos de planificación y alimentó una notable proliferación de nuevos mecanismos organizacionales. La industrialización y urbanización resultantes dieron lugar a nuevos grupos y problemáticas sociales que hicieron que la construcción del nuevo estado, a

pesar de los intentos planificadores, no fuera el resultado de un diseño racional dictado por objetivos y estrategias claramente explicitados. La búsqueda de privilegios, protección y apoyo creó una lógica por la que aquellos grupos desplegaron sus recursos de poder para hacer prevalecer intereses y perspectivas dentro de un estado que vivió superando contingencias.

Durante este período se produjeron cambios sustanciales. En el marco de una revalorización del cambio técnico como factor central de la modernización agrícola, nuevas problemáticas adquirieron relevancia, como la investigación tecnológica y la transferencia al productor.

Se consolidó un aparato estatal crecientemente complejo cuyo modelo de organización pretendió responder a los principios de diferenciación estructural y especialización funcional: para cada categoría de problemas un mecanismo, para cada instrumento de política una organización. Cada uno de estos mecanismos terminó obedeciendo a un paradigma diferente sobre el desarrollo sectorial, fue expresión de una diferente época histórica o adquirió diferente valor simbólico. Pero compartían un elemento: ese desarrollo se definía a partir de la producción y comercialización de commodities.

De este modo, se agudiza un proceso de proliferación de figuras organizacionales con grados diferentes de atribuciones decisorias, que atomizó la problemática del sector e impidió adoptar acciones integradas en función de las necesidades y demandas de los productores. Los aspectos de producción, tecnológicos, comerciales, sanitarios, de articulación social, etc., no fueron atendidos en forma conjunta y coordinada debido a la fragmentación de la oferta de servicios. La investigación tecnológica adoptó una perspectiva predominantemente productivista; la sanidad no incorporó hasta muy tarde las cuestiones vinculadas a la calidad y a su proyección en el comercio exterior y las políticas de comercialización y precios no estuvieron suficientemente articuladas con las anteriores.

A pesar de la diferente naturaleza, sentido y autonomía relativa de las organizaciones públicas, todas ellas reprodujeron el modelo básico tradicional de gestión burocrático, rígido y formalista. Fueron altamente centralizadas y jerarquizadas, especializadas en las problemáticas que les tocó atender, gobernadas por una lógica de autosuficiencia, con notable discrecionalidad de hecho y prisioneras de sus clientelas específicas. En algunos casos se preservaron características de alto dinamismo; en particular, durante las fases primeras de consolidación de los ámbitos con mayor capacidad científica y técnica, como ocurrió en el INTA, cuyo liderazgo permitió crear una cultura organizacional que superó las restricciones impuestas por ese modelo.

2.4. Los intentos de superar la desarticulación y la crisis final del modelo de organización y gestión establecido

Esta situación dio lugar a intentos de superación a través de mecanismos y estructuras dirigidos a alcanzar una mayor coordinación. El estado presenció esfuerzos - en particular durante la década de los sesenta y primeros años de los setenta - de establecer "sistemas" de planificación nacional y sectorial y diversas oleadas de "racionalización" y "reforma". Todos ellos pretendieron reducir las consecuencias negativas del modelo de diferenciación y especialización, pero preservando las identidades organizacionales y sin alterar los modelos de gestión.

Es difícil explicar cuáles de éstos intentos fueron exitosos. Varias son las razones que pueden explicar este resultado: por cierto, la inestabilidad política fue un factor crítico, pero no el único en operar. Los éxitos alcanzados fueron parciales, y correspondieron a las organizaciones más vinculadas con las concepciones del desarrollo imperantes o con apoyos sociales más significativos, como fue el caso ya citado del INTA. En las restantes persistieron las inercias institucionales y concepciones que progresivamente fueron perdiendo contacto con la realidad. En definitiva, a fines de los años setenta se contaba con un sector público agropecuario deteriorado, relegado en las prioridades de acción del estado e incapaz de responder a los nuevos desafíos.

Junto a la pérdida relativa de importancia del sector en el conjunto de la economía, estaban ocurriendo fenómenos de enorme significación que no fueron debidamente advertidos o evaluados: mayor complejidad de la producción, crecientes eslabonamientos agroindustriales, desafíos tecnológicos cada vez más significativos, emergencia de nuevos actores con mayores capacidades de organización y gestión, transformaciones en la viabilidad de algunas producciones, cambios en las demandas de los mercados, y otros. Por lo tanto, tasas de innovación tecnológica, dotación de factores, acceso al financiamiento, inserción en las cadenas agroalimentarias y articulación social relativa acentuaron la diferenciación en la realidad productiva y económica del sector y, por consiguiente, determinaron mayor variedad en los servicios que debían prestarse, una mayor adecuación a las circunstancias locales y una creciente consideración de los atributos específicos de los productores.

Esta creciente heterogeneidad tuvo consecuencias para las organizaciones públicas, las que ponían de manifiesto la obsolescencia de los mecanismos de representación y de los instrumentos tradicionales. En cuanto a los primeros, se volvió frecuente la presencia de representantes de los productores en las conducciones institucionales y en la ejecución de programas. Debe tenerse en cuenta que si bien la actividad rural supone una escasa competencia de mercado entre productores, ésta es intensa cuando se trata de definir las

prioridades de los servicios estatales en lo referido a rubros, regiones o categorías de beneficiarios, razón por la cual los impactos distributivos de las decisiones públicas suelen ser el resultado del debate y de la negociación en esos ámbitos. De este modo se hizo difícil preservar la coherencia de la acción en el marco de un aparato estatal expandido, diversificado funcionalmente y con múltiples instancias para la incorporación de demandas y se generaron cuestionamientos en materia de equidad, eficiencia y eficacia. Por otra parte, frente a la creciente heterogeneidad, las estructuras altamente burocratizadas y centralizadas resultaron incapaces para brindar respuestas flexibles y oportunas a las demandas o para afrontar las nuevas problemáticas de la competitividad, de la innovación tecnológica, de la sostenibilidad o de una participación social más activa a nivel local.

2.5. El ajuste y la reestructuración en el sector público agropecuario

Los déficits de capacidad institucional se vieron agravados por las consecuencias de una situación que comenzó a desencadenarse en la década de los setenta. El modelo de sustitución de importaciones entró en una doble crisis, económica y política. La incapacidad para hacer frente a las exigencias de un contexto en el que se aceleró el cambio tecnológico para asegurar un crecimiento sostenido y generar recursos suficientes para las inversiones requeridas por una estructura productiva integrada y una infraestructura suficiente llevaron a crisis recurrentes del sector externo, a déficits fiscales crecientes y a la pérdida de competitividad. La crisis energética, cambios profundos en los mercados mundiales y el costo del endeudamiento precipitaron el descalabro definitivo del modelo cerrado. Simultáneamente ese modelo alcanzó los límites de su viabilidad social: el desarrollo generó pujas sectoriales, conflictos por la distribución del ingreso y aspiraciones insatisfechas, debido a la progresiva imposibilidad de financiar un gasto público que había aumentado excesivamente a raíz de la expansión de las actividades productivas y de los servicios sociales.

Con la crisis se inició un período de estancamiento y retroceso. La conducción política se redujo a la administración de la coyuntura, produciéndose un violento proceso de debilitamiento y destrucción de la capacidad estatal. Se abandonó la confianza depositada en su papel promotor y en sus capacidades efectivas. Las reducciones presupuestarias, la desinversión en recursos humanos y físicos y las restricciones sobre las atribuciones operacionales tuvieron consecuencias de extrema severidad sobre las capacidades de gestión, técnicas y científicas que aún preservaban las organizaciones del sector.

El deterioro resultante fue sólo un factor adicional que determinó el agotamiento y abandono del modelo de organización y gestión establecido. Existía ya un consenso técnico con respecto al diagnóstico sobre el sector público. Además, la sociedad había percibido, evaluado y sufrido todos los síntomas de los que ese diagnóstico procuraba dar razón. Se disponía, por otra parte, de una cierta comprensión de la lógica que condujo a la emergencia de esos síntomas. Se advertía que la ineficiencia, la ineffectividad y la reproducción sistemática de las inequidades sociales estaban asociadas a un estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo "público" y habría sido sometido por la apropiación de grupos corporativos. Era un estado que había caído en un gigantismo desmesurado y en una parálisis de sus capacidades analíticas e innovadoras, privatizado de hecho, muy imperfecto en su función de satisfacer necesidades sociales y de atender a alguna noción de "bien común".

La crisis de la deuda y los brotes hiperinflacionarios de 1989 y 1991 provocaron el colapso de la estructura estatal. Se radicalizaron las políticas de ajuste, adjudicándose las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos de intervención, dimensionamiento y regulación estatal y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Las exigencias de las políticas adoptadas y las concepciones que las fundamentaron determinaron un replanteo profundo del papel del estado que alcanzó también al sector agropecuario. Las acciones cambiaron radicalmente la estructura institucional del sector, adoptando la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación un nuevo perfil a través de la privatización de servicios, el desmantelamiento del aparato regulatorio, la disolución del aparato de comercialización, la transferencia de responsabilidades a los gobiernos provinciales, la descentralización de las organizaciones, la reducción del número de unidades centrales y la disminución de los planteles.²

2 Durante el período las acciones fueron: a) liberación de restricciones existentes al comercio interno y externo y a la producción (liberación de cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar, yerba mate, viñedos, uva y vino); b) privatización de servicios vinculados directamente con el sector: elevadores de granos, ferrocarriles y desregulación de otros, como transporte terrestre, remolque y practicaaje en puertos, telefonía rural, etc. Se avanzó en la privatización de diversas áreas de servicios públicos vinculados con la producción y la comercialización (energía eléctrica, puertos, transporte automotor); c) desregulación de los mercados de leche y los productos lácteos; d) disolución de los Mercados de Concentración Pesquera, Nacional de Hacienda, Consignatario Nacional de la Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar, Instituto Forestal Nacional, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos y Corporación Argentina de Productores de Carnes. Como resultado de este proceso, los planteles de la SAP y A disminuyeron: de un total de 16.671 cargos en 1989, se pasó a 8.625 en 1995. Las reducciones más significativas se produjeron en la administración central, donde se pasó de 915 funcionarios a 540, y en el INTA fue de 6036 a 4250. El impacto de la disolución de organismos fue de 6040 cargos.

Este perfil no obedece a un diseño acabado, definido en función de una nueva realidad social y productiva ni a la adopción explícita de un nuevo modelo de gestión; está conformado en mayor medida por "lo que quedó" y se realizan esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas.³

Con independencia de los juicios que puedan merecer en cuanto a su orientación, sentido e instrumentación, las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo estado responsable y transparente, que sirva de mejor manera a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

2.6. Las consecuencias

La breve revisión anterior pretende poner de manifiesto que la incorporación permanente de nuevos mecanismos y organizaciones al área estatal se realizó utilizando un patrón de gestión relativamente inmodificado, a pesar de los cambios en la problemática agropecuaria, de las distintas y sucesivas concepciones y de su traducción en políticas diferenciadas.

Ese modelo de gestión reforzó el aislamiento organizacional y, por consiguiente, la ausencia de mecanismos de complementación entre el sector público y la sociedad civil. La centralización, la participación de los productores a través de mecanismos representacionales de cúpula, la existencia de criterios operacionales y procedimientos que partían del supuesto de la homogeneidad de los productores, etc., fueron características de las organizaciones del sector que se mantuvieron inalterables a pesar de los cambios.

En este escenario, la institucionalidad sectorial se vió debilitada pues las organizaciones públicas perdieron capacidad de acción y de reacción. Esto deterioró los servicios de generación y transferencia de tecnología, con pérdidas

³ Se ha avanzado en procesos de reestructuración institucional y de modificación de las modalidades de gestión: a) el Servicio Nacional de Sanidad Animal modificó el sistema de vacunación individual por predio, por otro la actuación solidaria y organizada mediante la conformación de fundaciones de lucha contra la Fiebre Aftosa con participación de los productores. Además, ha firmado convenios con las provincias para unificar criterios en materia de inspección y control, b) el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal fue creado en 1991, con una operatoria altamente descentralizada y con perspectivas de preservar funciones en materia normativa, de fiscalización y de apoyo técnico a las provincias, c) el Instituto Nacional de Semillas alcanzó su descentralización como organismo de aplicación de la ley de semillas, con autofinanciamiento total, d) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria avanzó en el proceso de descentralización iniciado en 1984, perfeccionando su sistema de planificación con la adopción de programas nacionales y regionales. Se creó la Fundación ArgenINTA y la Sociedad Anónima Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias INTEA, mecanismos que tienden a facilitar las tareas del INTA para la acción colaborativa con el sector privado.

significativas en cuanto a su potencial científico, su aptitud para satisfacer las demandas de los productores y para promover la creación de redes de innovación que incorporaran a actores privados. Los servicios sanitarios no han podido actualizar sus prestaciones de manera de satisfacer los requerimientos de certificación y control de la calidad en mercados crecientemente exigentes. Los programas sociales se han resentido como consecuencia de las penurias presupuestarias y de la incapacidad para reorientar sus acciones conforme al nuevo marco sectorial. Los programas de promoción de exportaciones han chocado con rigideces normativas que les impiden actuar con flexibilidad, desplegar una adecuada "inteligencia" de mercado y dar apoyo oportuno para la formación de consorcios exportadores y la promoción de la producción nacional. La reducción de la inversión ha impedido el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la exportación (laboratorios de control de calidad, redes de frío, facilidades de carga para productos perecibles en puertos y aeropuertos, etc), lo cual afecta seriamente las posibilidades de competitividad de los productos agropecuarios y agroindustriales. Los aspectos referidos a la problemática económica de la oferta de productos alimenticios todavía está relegada y distintos ámbitos del sector público tienen competencia sobre ellos.

En algunos casos, se está produciendo una delegación de funciones por parte del estado, lo que destaca el problema de un sector privado que en muchos aspectos aún no cuenta con suficiente capacidad, por lo que se producen "vacíos institucionales" ya que éste no sustituye con rapidez y eficacia la retirada de la acción pública. Varias razones explican esta situación: o bien el sector privado no está preparado para asumir las funciones o considera que no son rentables o que su cobro es de difícil materialización o que no existen definidos mecanismos de transferencia o de promoción que le aseguren la transferencia de dichas funciones (Piñeiro, M., 1996).

3. La discusión teórica sobre el estado

De lo anterior se puede concluir que la tarea de aquí en adelante consiste en la construcción de una institucionalidad. Para ello se debe aprovechar el aprendizaje acumulado, revisar las viejas nociones sobre el papel del estado y considerar las nuevas condiciones en que se desenvuelve el sector. En esta sección se presentan las ideas que están informando las nuevas concepciones sobre el estado y en la siguiente se exponen esas condiciones y sus consecuencias sobre los modelos de organización y gestión.

3.1. La demarcación de límites entre estado y mercado como problema técnico-económico

La crisis del estado intervencionista planteó la cuestión de la "demarcación" de los límites de su acción, y llevó a tratar de definir cuáles son los ámbitos legítimos y convenientes para ella. Esto condujo a interrogarse sobre aspectos centrales del ordenamiento social.

Una corriente de pensamiento de extraordinaria influencia a fines de la década de los setenta volvió a postular la noción de un estado mínimo que se abstuviese de perturbar con sus acciones la iniciativa de los agentes económicos - a los que se reintegraba plenamente su soberanía - y los mercados, a los que volvía a atribuirse un papel excluyente en la asignación de recursos. Si el estado legitimaba hasta entonces sus intervenciones escudándose en las imperfecciones del mercado, sus acciones fueron entonces deslegitimadas con el argumento de las imperfecciones de los mecanismos políticos y burocráticos por los que los decididores maximizaban funciones de bienestar individual y no social.

Esta postura, sustentada en viejas concepciones rejuvenecidas por aportes de la teoría económica neoclásica, usados como instrumentos para analizar fenómenos organizacionales, puso el acento en el cuestionamiento de la racionalidad de las decisiones sociales adoptadas en contextos políticos. Se vio reforzada mediante un conjunto de aportes provenientes de las teorías de elección pública, de derechos de propiedad y de la economía de la oferta, todos los cuales sirvieron para fundar políticas económicas liberalizadoras y superadoras del añejo keynesianismo. Desde este enfoque crítico, se reserva al estado la provisión sólo de aquellos bienes públicos para los que, por sus propiedades de no exclusión e indivisibilidad, los mecanismos de asignación de recursos a través del mercado no pueden operar. La adjudicación de funciones al estado sería, de este modo, consecuencia de las propiedades técnicas y económicas de los bienes a proveer, por lo cual esta cuestión debería sustraerse del debate político.

Las ideas sobre el papel del estado y sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios tuvieron un fuerte impacto sobre las decisiones adoptadas durante el período de ajuste y reforma estructural, y prestaron apoyatura teórica a los esfuerzos de achicamiento del aparato estatal. Se adujo que la evidencia exigía abandonar las concepciones normativas y voluntaristas que daban fundamento a un estado entendido como agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social. Ello llevó a postular una mayor descentralización en las decisiones sociales, devolviendo al mercado su papel de asignador de recursos. Así surgieron programas de privatización y desregulación, transferencias de servicios a las provincias, intentos de "tercerización" y múltiples modalidades de financiamiento de acciones de interés público ejecutadas por el sector privado a través de mecanismos competitivos.

3.2. El estado y el mercado como realidades institucionales

Esta concepción fue matizándose a medida que se efectuaba una mejor apreciación de sus consecuencias: los costos del ajuste en materia de niveles de actividad, de equidad social y de sacrificio de instrumentos para la promoción del desarrollo hicieron surgir posturas más maduras y con menor confianza en los automatismos del mercado. Finalmente un nuevo enfoque pretende superar aquella visión del ajuste, sin caer por ello en la reivindicación de los modelos de desarrollo y de estado predominantes hasta la década de los ochenta. Aunque no ofrece profundas divergencias en cuanto al diagnóstico sobre las limitaciones del estado, propone un tipo de relación entre éste y la sociedad de asociación más que de superordinación, en la que el primero establece el escenario y el marco básico de operación de las instituciones y mercados, es iniciador de procesos más que definidor de su resultado final y se constituye en garante de la competitividad y de la equidad. Para ello promueve la construcción de capacidades y de capital humano y estimula la innovación, acepta las políticas macroeconómicas activas pero adecuadas con respecto a tipos de cambio, tasas de interés, salarios y comercio. Su objetivo es alcanzar, en un marco de estabilidad de precios, niveles aceptables de empleo, de crecimiento y de equidad en la distribución de beneficios (de Janvry, 1995; Cardoso, 1991).

El principal sustento teórico de esta perspectiva consiste en negar que la coordinación social posibilitada por el mercado sea suficiente para resolver cuestiones de asignación de recursos en presencia de externalidades, conflictos intertemporales y distribuciones originales de recursos consideradas como injustas. No comparte la confianza ilimitada en cuanto a que los mercados asegurarán una reasignación masiva de recursos en dirección hacia un óptimo social y reconoce, por lo tanto, el carácter estratégico de la acción estatal. Es decir, afirma la imposibilidad de una racionalidad libre sustentada exclusivamente en el cálculo técnico y económico para reformular del papel del estado. Esta racionalidad se despliega en un ámbito con patrones normativos, usos, expectativas y reglas para la toma de decisiones colectivas que imponen límites y condicionan la asignación de recursos. Es este marco institucional definido por el estado el que sostiene y permite el funcionamiento del mercado.

3.3. El papel de los mecanismos organizacionales

Aceptar la legitimidad del marco institucional provisto por el estado o sus intervenciones acotadas no asegura de por sí que éstos conduzcan a resultados deseables. Es por ello que el debate sobre el papel y las funciones estatales lleva inevitablemente a preguntarse sobre los mecanismos a través de los cuales se ejercen ese papel y esas funciones.

Los estudios de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas han puesto de manifiesto fenómenos que enriquecen la problemática del estado; en ellos se despliegan distintas estrategias y comportamientos circunstanciales de los actores, los que hacen valer sus intereses y aspiraciones a través de combinaciones variadas de colaboración y conflicto. Además, esos procesos no se agotan con la sanción de la política pública, sino que se prolongan en las instancias de ejecución, las que también se constituyen así en arenas para la reinterpretación de las decisiones, para la negociación y para el ejercicio de la discrecionalidad burocrática o técnica.

Como consecuencia, la política pública es conceptualizada como un factor endógeno al sistema y no como algo exógeno que constituye un dato para la acción de las organizaciones estatales. Por su parte, éstas son concebidas no como agentes gobernados por una racionalidad única orientada por el "bien común" o por el "interés del estado", sino como la confluencia de comportamientos diversos desplegados en múltiples circunstancias y ámbitos sociales. Las probabilidades de que ese "bien común" no se alcance serán mayores cuanto mayor sea la complejidad de los procesos de formulación e implementación de políticas, más centralizados sean los aparatos decisorios, mayor sea la asimetría en la distribución de poder presente en la sociedad y menor sea la transparencia de la acción. De ahí que la intervención estatal deba juzgarse a partir de un análisis por caso, según situación y contexto, ya que sus resultados e impactos dependen de una particular configuración de relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

3.4. La importancia de los mecanismos organizacionales

Si se presta mayor atención al carácter y sentido de las instituciones, se abren nuevos campos para la reflexión teórica con importantes consecuencias operacionales no ya sobre las funciones desempeñadas por el aparato estatal, sino sobre las modalidades a las que se recurre en la etapa de ejecución de políticas, es decir, los modelos de organización y gestión.

En cuanto a los modelos de organización, en la concepción que mostró dramáticamente sus limitaciones durante las décadas de los setenta y ochenta, se identificaba al estado como el único agente interviniente en la implementación de políticas. Se confundía la provisión pública de servicios con la producción estatal y el financiamiento estatal con la gestión estatal. Por ello, los mecanismos organizacionales eran extremadamente complejos, acumulaban funciones normativas, regulatorias y operativas; las responsabilidades políticas coincidían con las administrativas y tendían a la autosuficiencia y a convertir a los

destinatarios de la acción en clientelas cautivas. Además, al no existir provisión privada de los servicios que formaban parte de su competencia, no se contaba con referentes precisos para evaluar su eficiencia o su efectividad.

La revisión de ese enfoque conduce a separar los aspectos señalados: se acepta que la implementación de las políticas públicas admite muy diversas posibilidades y que no sólo a través de las organizaciones estatales se pueden brindar prestaciones y servicios. Estas funciones pueden quedar a cargo de distintos agentes sociales a partir de la delegación, descentralización o devolución a la sociedad. Surgen nuevas formas de asociación y de contratación que dan origen a mecanismos competitivos sustitutos del mercado para establecer las relaciones con el estado y para evaluar la gestión. Las entidades de la sociedad civil - organizaciones de productores, ONGs - o empresas privadas pueden asumir muy diversas responsabilidades en esos procesos a través de modelos de organización que incorporen al sector privado y no gubernamental en la ejecución de políticas. En suma: se trata de una visión superadora de la dicotomía estado-mercado o, más genéricamente, público-privado.

En esta perspectiva, a las organizaciones de la sociedad civil en particular les corresponde un papel jerarquizado; no son estatales ni operan con la lógica del mercado; son públicas en su naturaleza y objetivos pero independientes del aparato gubernamental. Constituyen recursos sociales de probada eficacia por sus metodologías de intervención y por constituir el ámbito para el despliegue de la solidaridad. Son, a la vez, promotores activos de perspectivas sociales y culturales no adecuadamente recogidas por la estructuración convencional de intereses, con fuertes anclajes locales y de orientación participativa. Por lo tanto, su participación en programas dirigidos a transferir conocimientos y capacidades de organización y gestión, redistribuir poder y fortalecer la vida comunitaria contribuye al logro de objetivos tanto de equidad como de crecimiento.

4. Las nuevas realidades y el diseño de la nueva institucionalidad sectorial

Como se anticipó, el diseño institucional debe apuntar a encontrar la correspondencia entre la complejización del sector y las nuevas relaciones entre el estado y los mercados, apuntando a establecer nuevos modelos organizacionales y de gestión. Para avanzar en este diseño es preciso, entonces, analizar algunas cuestiones que se constituyen en parámetros para lo institucional.

4.1. La creciente heterogeneidad de los productores

La estructuración tradicional de los ministerios de Agricultura partía del supuesto de una relativa homogeneidad entre los productores. Sus prestaciones y servicios se brindaban conforme a rubros o áreas geográficas, pero estaban construidas sobre supuestos simplificadores con respecto a necesidades, racionalidades y respuestas. Así se desarrolló un estado que respondía a demandas, sujeto a una lógica que privilegiaba a los grupos con capacidad para formularlas.

La nueva agricultura ha hecho variar significativamente esta realidad. La heterogeneidad actual responde a diferentes causas: aptitudes empresariales y gerenciales, comportamientos tecnológicos, capacidad de articulación social, estrategias de financiamiento, inserción en cadenas agroalimentarias, etc.. Por lo tanto, las prestaciones y los servicios deben ser más selectivos y localizados, atendiendo a las especificidades de cada requerimiento. Ello determina que el destinatario de la acción ya no sea el "productor" como sujeto de la actividad productiva primaria, sino la "unidad socio-económica rural" que participa en diversos mercados y que sigue estrategias de diversificación y de diferenciación, manejando un portafolio de actividades integradas y mutuamente complementarias. La nueva situación exige además una acción más descentralizada y flexible, menos centrada en los aspectos puramente productivos, y que se atiendan las necesidades de la empresa rural y de los productores como agentes económicos y actores sociales, incorporándolos a los procesos de decisión local y entablando relaciones asociativas con ellos.

4.2. La complejización de la producción

Varios factores contribuyen a que la producción haya ganado en complejidad y también en especificidad: creciente heterogeneidad social y productiva, mayores exigencias de las tecnologías, nuevas modalidades de contratación y tercerización, demanda directa de las cadenas de comercialización, y otros. A ellos, deben sumarse la apertura de nuevos mercados para productos diferenciados por razones de calidad, estacionalidad o grado de procesamiento y los cambios en las demandas por alimentos provocados por modificaciones en patrones de consumo y en hábitos de compra que han multiplicado el número de actores.

El resultado es el surgimiento de nuevas y más intrincadas redes de relaciones a través del mercado o por la integración de mecanismos asociativos. Su efecto es paradójico: el productor se inserta en esas redes aumentando su interdependencia, pero a la vez gana en posibilidades de desarrollar estrategias

propias y diferenciadas. En este sentido, el estado ya no tiene por referentes a productores relativamente homogéneos y atomizados, sino heterogéneos y articulados.

La consecuencia de lo anterior es que la problemática del sector se hace más difícil de conceptualizar en términos de componentes aislados ya que: a) la generación y transferencia de tecnología debe atender en mayor medida a las capacidades y articulaciones del productor y a las exigencias de las etapas de comercialización y procesamiento, haciendo sus aportes a los intentos de diversificación y diferenciación de productos; b) las políticas de reconversión productiva están más ligadas a las estrategias de financiamiento y a la promoción comercial; c) las acciones sanitarias están vinculadas a las exigencias de los mercados en materia de calidad, confiabilidad, y otras.

En este escenario, la organización tradicional de los servicios basada en instrumentos específicos - tecnológicos, sanitarios, financieros, etc. - se torna insuficiente. La complejidad creciente hace que esos instrumentos deban integrarse en la acción, planteando nuevos desafíos que resultan insuperables para la perspectiva organizacional tradicional. La difusión de los llamados "programas" tiene esta explicación: constituyen acciones integradas para responder a problemas específicos de conjuntos de productores que comparten una actividad o una inserción en el ciclo de negocios agropecuarios. Son modalidades que pretenden superar el aislamiento entre organizaciones del sector mediante la especialización en sus servicios para alcanzar así la articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción. Su propósito es la innovación más que la incorporación tecnológica, el desarrollo empresarial más que el aumento de la producción, la competitividad en mayor medida que la eficiencia.

4.3. La articulación en cadenas de negocios

Se subrayó que la agricultura ha avanzado hacia nuevas formas de articulación con las instancias de procesamiento y producción de alimentos. Ello hace que pierda identidad y adquiera progresivamente atributos compartidos con otros sectores en materia de inserción en los mercados, diversificación interna de sus procesos productivos, integración en paquetes de inversiones y eslabonamientos interempresariales. Las políticas agrícolas tienen un impacto limitado sobre esta realidad si no atienden a este ciclo completo de negocios. No sólo surge la necesidad de que los ministerios de Agricultura adopten una perspectiva más amplia superando la tradicional visión de producción primaria,

sino que también supone la incorporación de nuevos actores en el debate de políticas, la reorientación de las acciones sanitarias y tecnológicas y el desarrollo de capacidades analíticas, de negociación y de promoción en esos ministerios.

Esa reorientación exige modificar la modalidad prevaleciente de distribución de funciones por "sectores", conformados a partir de las disciplinas que cultivan los profesionales en ellos ocupados más que por la especificidad de las temáticas abordadas. En Latinoamérica el sector agropecuario tradicionalmente fue definido en términos de la producción y como objeto de atención profesional, propio de ingenieros agrónomos y veterinarios, pero debido a las transformaciones en él operadas, estos atributos se han vuelto obsoletos. Como resultado, la problemática económica de la oferta de productos alimenticios se vió parcializada y sometida competencias asignadas a las Secretarías de Comercio, de Industria y de Agricultura y Ganadería. En el caso de la Argentina, la readaptación de la Secretaría de Agricultura se demoró por mucho tiempo hasta que en fecha muy reciente, año 1996, se le adjudicaron competencias en materia alimentaria.

Por otra parte, esta conceptualización tiene también consecuencias sobre el modelo de gestión. La incorporación del rubro alimentario exige introducir nociones de diferenciación de productos, de calidad de procesos y considerar las transacciones entre las distintas fases del ciclo de negocios. Se invierte el pensamiento gobernado por el criterio de privilegiar la oferta de la producción primaria y se pasa a jerarquizar la demanda del mercado, reconstruyendo a partir de ella las articulaciones con la producción primaria, con la industria y con la fase de comercialización. De ahí que la noción de "proyecto" sea la adecuada para estructurar la acción promotora del estado, partiendo de un mercado potencial y dirigiendo los esfuerzos hacia la creación de una capacidad suficiente para generar o satisfacer esa demanda.

4. 4. La competitividad

Todo el desarrollo anterior se inscribe en el marco de una antigua problemática, la competitividad, con respecto a la cual se han hecho progresos significativos en materia de comprensión y de diseño de estrategias. Esta cuestión está asociada a los cambios producidos en el comercio mundial y a la apertura de la economía, así como al tránsito hacia una agricultura con mayor valor agregado, diferenciada y diversificada.

Si la competitividad es un atributo sistémico, el estado desempeña un papel estratégico en su promoción y como elemento catalítico de las iniciativas del

sector privado. La competitividad supone capacidades vinculadas a la eficiencia de la infraestructura, a los comportamientos empresariales, a la innovación permanente, a la flexibilidad para responder a las variaciones del mercado, a la disponibilidad de información y al aprovechamiento de economías de escala o la diferenciación de productos.

Por la naturaleza de lo agropecuario, estos aspectos requieren la acción deliberada del estado pues sobrepasan los recursos de productores individuales o grupos de productores. Por lo mismo, pasa a ser crítico el establecimiento de sistemas de información de mercados, productos, procesos productivos y tecnologías, la asistencia técnica en aspectos comerciales, el apoyo a la identificación de oportunidades y a la negociación, la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento adecuadas, la certificación de la calidad, etc.. En ellos el estado debe estar presente como condición para el desarrollo del sector privado. Pero, al mismo tiempo, la competitividad no es sólo el producto de políticas públicas, sino que sus exigencias en materia de comportamientos microeconómicos son muy altas. De ahí que la competitividad implique la necesidad de que las organizaciones públicas adopten una nueva modalidad de operación, centrada en la colaboración, en la asociación público-privada y con una mayor sensibilidad a los mercados.

4.5. El sector privado

La organización tradicional del estado se construyó sobre el supuesto empíricamente correcto de que los productores carecían de capacidades suficientes para asumir papeles significativos en cuanto a la satisfacción de sus necesidades de servicios, inserción en los mercados o cubrir las necesidades de promoción del desarrollo. Este escenario ha cambiado notablemente. Se ha producido una densificación social de magnitud debido a la emergencia y fortalecimiento de núcleos locales asociativos, de nuevos actores que intervienen en la provisión de servicios del más diverso tipo, de la actividad de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo acciones de interés público en cuanto a la promoción del desarrollo rural, etc.. Como consecuencia, el estado ha perdido su condición de único proveedor de prestaciones (tal es el caso de la transferencia de tecnología), comparte acciones con el sector privado (como ocurre en lo referido a las acciones sanitarias) o recurre a las ONGs en los programas dirigidos a grupos de productores que requieren intervenciones intensivas e integradas para su promoción. De allí que no sólo resulten obsoletos los viejos esquemas organizacionales, sino que también se haga un uso ineficiente de los recursos sociales si se entiende que los objetivos de

interés público sólo pueden perseguirse a través de la producción estatal de los servicios. El nuevo estado debe recurrir a modalidades diversas de transferencia de servicios a organizaciones de productores, a la realización de emprendimientos conjuntos o a la contratación de acciones para la provisión privada de bienes públicos.

Junto a esta reformulación de los modelos organizacionales y de gestión del estado para establecer modos colaborativos con el sector privado, las políticas públicas también deben promover el perfeccionamiento de las estructuras empresariales, fortalecer sus capacidades y contribuir a establecer orientaciones gerenciales adecuadas para operar en mercados cada vez más exigentes. Para ello es preciso realizar esfuerzos sistemáticos en materia de capacitación que, junto a los sistemas de información, aseguren la sostenibilidad de la competitividad de las empresas del sector.

4.6. Los gobiernos provinciales y locales

Por muchos años, en la Argentina convivieron un federalismo formal y una concentración casi total de funciones en el estado nacional, realidad que se está modificando en razón de la operación conjunta de varios factores. Algunos de ellos fueron señalados en los puntos anteriores; otros, obedecen a consideraciones circunstanciales referidas a la redistribución de la carga fiscal. Pero este proceso tiene una significación más profunda puesto que es la manifestación de un proceso de democratización de la sociedad que lleva al surgimiento de demandas para que se produzca un acercamiento entre los destinatarios de la acción estatal y los mecanismos de decisión y control. Asimismo, la mayor densidad social e institucional que se fue desarrollando en muchas áreas del territorio nacional, determina que hoy existan en gobiernos locales, organizaciones sociales y universidades recursos suficientes para asumir, con los debidos apoyos a su fortalecimiento, funciones que fueron antes asumidas por el gobierno nacional.

4.7. Las organizaciones de la sociedad civil

Tradicionalmente la problemática de la pobreza rural ha recibido un tratamiento marginal, pero razones de equidad social y de promoción del desarrollo determinan que deba superarse tal situación. Si este aspecto se convierte en objeto de políticas explícitas, la institucionalidad del sector deberá adecuarse para ello, dando cabida en forma sistemática y orgánica a los programas que se diseñen en este campo.

Esa incorporación debe tener en cuenta los aspectos considerados en los puntos anteriores. También en este sentido la concepción tradicional privilegió las aspiraciones homogeneizadoras frente a las heterogeneidades reales. La mejor comprensión de la pobreza rural permite identificar también una creciente heterogeneidad y complejidad, con distintas posibilidades de promoción y de articulación a los mercados. Por consiguiente, las políticas deben tener especificidad, atacar en forma integrada las situaciones problemáticas y tener un fuerte carácter promocional. Pero ello supone estructurar proyectos que movilicen a grupos de productores, que hagan uso de las capacidades existentes en sus organizaciones y que convoquen el apoyo de entidades locales y no gubernamentales de diferente tipo.

5. El nuevo modelo de gestión

Se ha afirmado que el sector público agropecuario fue construido, como el conjunto del sector público argentino, siguiendo las pautas del patrón burocrático: alta centralización, formalismo, excesiva normatividad, escasa discrecionalidad en la operación y otros rasgos similares. A pesar de los cambios de política y de las muy diversas circunstancias por las que atravesó el sector, ese patrón persistió.

El nuevo escenario requiere un paradigma de gestión superador. En esta superación, los modelos de gestión deben adecuarse a nuevos marcos de acción, respetando la especificidad de lo público pero incorporando estilos de acción desarrollados en otros ámbitos. Ese escenario exige orientación estratégica, flexibilidad, innovación, gestión por resultados, evaluación sistemática, capacidad de negociación, visión del sentido y oportunidad de la intervención pública, elementos competitivos para el incentivo de comportamientos innovadores, etc..

A su vez, este paradigma posee exigencias organizacionales precisas: mecanismos de convalidación social, estructuras menos rígidas que permitan la integración multidisciplinaria, la conformación de programas y proyectos con afectación de recursos por objetivos, regímenes jurídicos que no restrinjan la celeridad de la acción y que posibiliten la gestión asociada con entidades del sector privado, etc.

6. Conclusiones

El sector público agropecuario estuvo por mucho tiempo conformado por

organizaciones que surgieron históricamente como respuesta a problemas específicos, que fueron acumulándose a la manera de capas geológicas y se hicieron responsables de las más diversas funciones. Progresivamente se fue debilitando su capacidad para brindar aportes en los procesos de formulación de políticas macroeconómicas y para elaborar programas y proyectos que atendieran las necesidades de una realidad de la producción y de sus articulaciones con los mercados cada vez más compleja. Prisionero de inercias institucionales y víctima de las consecuencias negativas de intentos de contención del gasto público -a través de la reducción global de créditos presupuestarios, de los salarios efectivos y del dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional- estas organizaciones se debatían en una situación de penuria técnica, creciente aislamiento y ostensible inoperancia. Ello condujo a un impostergable replanteo de sus funciones y la reforma de sus modos de funcionamiento.

La reforma del estado para el sector agropecuario no puede limitarse a reducir el número de las entidades que lo conforman o sus planteles a través de un simple ajuste; tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos son condiciones necesarias pero no suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo y para alcanzar una mayor efectividad. Esa transformación demanda abandonar la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios y efectuar una radical reorientación de su gestión. Esta no sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad y capacidad para actuar promoviendo cambios, generando procesos y adquiriendo atributos para la innovación permanente.

Por último, debe subrayarse que la reforma del estado no obedece a un diseño acabado del cual sean responsables una conducción política o un grupo de técnicos. No es tampoco un momento en el desarrollo de las relaciones entre lo público y lo privado ni el resultado presupuestario, sino un instrumento que en definitiva adquiere sentido a partir de sus impactos efectivos sobre la población. Es una construcción social por la que se va conformando el marco institucional dentro del que la sociedad despliega y acrecienta sus capacidades. Es, en conclusión, una tarea permanente, que debe ser sistemáticamente evaluada de manera de poder perfeccionar el sendero recorrido, la cual trasciende el marco del estado y se proyecta para alcanzar a la activación de la sociedad civil y para redefinir la relación entre estos dos ámbitos.

Bibliografía

Banco Mundial Latin America and the Caribbean: a Decade after the Debt Crisis, Washington, Banco Mundial, 1993.

Brasser Pereira, C. Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina. En: Brasser Pereira, C. et al.: Las reformas económicas en las nuevas democracias, Alianza, 1993.

Cardoso, F.H. The crisis of development in Latin America. En: CEDLA: Eight essays on the crisis of development in Latin America, 1991.

de Janvry, A. Sadoulet, E. y Thorbecke, E. State, market and civil organizations: new theories, new practices and their implications for rural development. En de Janvry et al.: State, market and civil organizations, Macmillan-ILO, 1995.

Eggertsson, T. Economic behavior and institutions, Cambridge University Press, 1990.

Jessop, B. The transition to post-fordism and the schumpeterian workforce state. En Burrows, R. y Loader, B.: Towards a post-fordist welfare state, Routledge, 1994.

Martínez Nogueira, R. Las organizaciones corporativas del sector agropecuario. En Barsky, O. y otros: La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Martínez Nogueira, R. La reforma del estado. En: Gobierno Argentino-Banco Mundial, Análisis de políticas públicas, Vol. 2, Ministerio de Economía, 1991.

Martínez Nogueira, R. Análisis de políticas públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1996.

Sachs, J. Life in the economic emergency room. En Williamson, J. (ed.): The political economy of policy reform, IIE, 1994.

Scott, W.R. y Meyer, J.W. The organization of societal sectors: propositions and early evidencia. En Powell, W.W. y Di Maggio, P.J.: The new institutionalism in organizational analysis, Chicago University Press, 1991.

Sen, Amartya. Nuevo examen de la desigualdad. Alianza, 1995.

Valdes, Alberto Critical issues in sequencing of reforms: lessons of experience of early reformers. En Banco Mundial, Dina Umali-Deininger & Charles Maguire (eds.): Agriculture in liberalizing economies: changing roles for governments, Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium, 1994.

Vinten, G. Reviewing the current managerial ethos. En Willcocks, L. y Harrow, J.: Rediscovering public services management, McGraw Hill, 1992.

Williamson, J. Latin American adjustment: how much has happened, IIE, 1990

CAPÍTULO 2

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROALIMENTARIO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

EDUARDO J. TRIGO
Director Ejecutivo de la
Fundación ArgenINTA

1. Introducción

La estructura institucional para la investigación y transferencia de tecnología en América Latina se está volviendo obsoleta rápidamente. Durante más de treinta años, esta estructura -basada en el patrón de centros internacionales de investigación, institutos semiautónomos de investigación pública y servicios nacionales de extensión-produjo logros significativos. Sin embargo, es cada vez más evidente que, desarrollada en un contexto político, económico, institucional y científico-tecnológico diferente del actual, hoy enfrenta problemas para responder a las demandas tecnológicas de la sociedad; en algunos casos trata de resolver cuestiones cuya relevancia ha declinado, al tiempo que ignora áreas de trabajo que hoy se han vuelto prioritarias.

La apertura de las economías, los procesos de reforma del Estado y las nuevas concepciones en cuanto a su papel en la sociedad, el carácter esencialmente urbano que están adquiriendo la mayoría de las sociedades de la región, la aparición y consolidación de una agricultura diversificada e integrada a la agroindustria, la irrupción de la informática y la biotecnología como elementos centrales del nuevo patrón tecnoeconómico y la creciente preocupación por el medio ambiente que hoy se evidencia, son aspectos que plantean demandas tecnológicas y de investigación y desarrollo que difícilmente podrán ser atendidas a partir de las estructuras tradicionales. La dirección e intensidad de los cambios a introducir aún no están claramente definidas y, probablemente, sus rasgos definitivos dependerán en mucho de la situación y evolución particular en cada país e inclusive de distintas regiones dentro de un mismo país. Es posible, sin embargo, comenzar a delinear y analizar algunas alternativas.

Este documento se refiere a dicho proceso de cambio. La primera sección analiza el modelo institucional existente, su lógica y el contexto dentro del cual se desarrolló. La segunda sección discute la naturaleza de los cambios que se están sucediendo, en cuanto éstos pueden afectar la lógica y funcionalidad de las formas institucionales vigentes. Finalmente, la tercera sección representa una primera aproximación a algunas de las alternativas de ajuste deseables y posibles.

2. El legado institucional del período de posguerra

Las instituciones nacionales de investigación y transferencia de tecnología en América Latina se crearon a partir de finales de la década de 1950, en el contexto de sociedades predominantemente agrarias, con mayoría de población rural y donde aún existían amplios sectores sin mayor vinculación con el mercado, produciendo para el autoconsumo. La producción de commodities para la exportación era, en la mayoría de los casos, el eje de inserción de las

economías en los mercados internacionales y su principal fuente de divisas. En este marco, las instituciones de investigación y transferencia de tecnología fueron diseñadas apuntando a la modernización de la agricultura vía la transferencia de tecnología que se pensaba disponible en los países desarrollados (Schultz, 1964). El objetivo era integrar la agricultura a las emergentes economías de mercado, incrementar la producción agrícola, las divisas y el ahorro, y facilitar la transferencia de mano de obra hacia los sectores industriales urbanos, sobre cuyo crecimiento se asentaba la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (Reynolds, 1975).

Esta concepción, que se podría identificar como el "paradigma de la productividad", estaba fundada en la idea de que en los países desarrollados existía suficiente tecnología disponible como para impulsar la modernización agrícola de los países de la región; lo que hacía falta eran mecanismos efectivos para adaptarla a las condiciones locales y difundirla entre los agricultores. A partir de esta idea, la mayor parte de los países encararon la creación de institutos públicos de investigación, semiautónomos, algunos de los cuales recibieron también la responsabilidad de la extensión (Trigo, Piñeiro y Sabato, 1983). Estas organizaciones, concebidas como menos burocráticas y, al menos en los papeles, más al recaudo de las presiones políticas, asumieron las responsabilidades de investigación que, hasta el momento, tenían las unidades de investigación de los ministerios de Agricultura, y pasaron a constituir la base de los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología, estructuras que durante las dos décadas siguientes recibirían un fuerte apoyo de la comunidad internacional de ayuda al desarrollo. La primera de estas experiencias fue el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), establecido en Argentina en 1956, y el ciclo se extendió hasta entrada la década de 1970, cuando se creó la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), aunque algunos pocos países mantuvieron la investigación y la extensión en los ministerios de Agricultura con posterioridad a esa época.

Estas instituciones se desarrollaron, en su mayoría, con un alto grado de centralización, gobernadas "de arriba hacia abajo" y con una concepción "ofertista" del proceso tecnológico. Sus objetivos básicos eran resolver los problemas tecnológicos de la producción primaria y promover la adopción de las alternativas tecnológicas desaholladas. Lo referido a las etapas poscosecha y agroindustrialización recibió muy poca atención y, generalmente, en estructuras organizativas separadas. La creación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en Argentina y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) durante la década de 1960, dentro de ámbitos político-administrativos diferentes de Agricultura, son un claro ejemplo de la visión fragmentaria que existía en cuanto al proceso tecnológico en lo agropecuario -agroindustrial.

Por su parte, la política agrícola prevaleciente procuraba inducir a la adopción del paquete tecnológico que se generaba -esencialmente basado en el uso de semillas mejoradas y bienes de capital en la producción de alimentos- como un medio de incrementar la oferta de alimentos y mantener bajos los precios para los consumidores urbanos. La sobrevaluación de los tipos de cambio, el subsidio al crédito y otros insumos y distintos tipos de intervenciones estatales en los sistemas de comercialización de los productos agropecuarios, fueron algunos de los instrumentos de política utilizados para asegurar la viabilidad económica de las tecnologías propuestas. Esta intervención estatal se justificaba sobre la base de que la aceleración del crecimiento agrícola era una necesidad estratégica para reducir la inflación y desarrollar la economía.

Este esquema institucional se completó a nivel regional e internacional con la creación, de 1960 en adelante, de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola, patrocinados por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Los centros internacionales se orientaron a facilitar la vinculación entre las instituciones nacionales y los centros de excelencia de los países más avanzados, concen trándose en la recolección, evaluación y distribución de germoplasma y en la capacitación de científicos nacionales en los principales cultivos alimenticios. De acuerdo con la misma lógica seguida en la creación de los institutos nacionales, los centros fueron diseñados para crear una masa crítica de científicos altamente calificados, con acceso a recursos suficientes, en un ambiente no burocrático y protegido de las presiones políticas. Dentro de este marco, se fundaron entre 1966 y 1972 el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), en México, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, y el Centro Internacional de la Papa (CIP) en Perú. Durante los últimos veinte años estos tres centros se han constituido en actores importantes dentro del sistema regional de investigación y transferencia de tecnología; asimismo, en la región también actúan algunos de los centros del sistema del CGIAR localizados en otras partes del mundo, aunque su incidencia sobre las capacidades y actividades de investigación es de menor relevancia.

En su mayor parte, este sistema cumplió con las metas que se le fijaron. Fue exitoso en relación con el incremento en la oferta de alimentos y contribuyó a mantener bajos los precios de la alimentación urbana, a pesar de políticas que eran claramente discriminatorias hacia la agricultura¹. Los incrementos en los

1. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial que cubrió 18 países en desarrollo, entre 1960 y 1984 la agricultura enfrentó un nivel de imposición directa cercana al 20% en Argentina y la República Dominicana, aunque bastante menor en Colombia y Chile. La imposición adicional debida a la protección negativa del sector agrícola fluctuó entre el 18,4% en Brasil y el 25,2% en Colombia (Schiff y Valdés, 1992).

rendimientos se mantuvieron por encima del 1.5% anual, debido principalmente a la adopción de variedades mejoradas y el paquete tecnológico que las acompañó (fertilizantes y agroquímicos, riego, maquinaria), y los retornos a la investigación fueron muy altos a lo largo de todo el período (Evenson, 1993).

Buena parte del éxito de todo este esquema institucional reside en que los países producían y consumían (o exportaban) esencialmente commodities agropecuarias, con poco o ningún nivel de procesamiento y en que la relación entre problemas a resolver, objetivos y estrategias, conforma una estructura relativamente "simple" y casi lineal. El problema podía plantearse indistintamente en términos de hambre, pobreza o subdesarrollo, pero el objetivo siempre se resumía como el de aumentar la disponibilidad de oferta agropecuaria (alimentos, commodities para exportar) y la estrategia a seguir consistía en aumentar la productividad de un número relativamente pequeño de especies claves, a nivel tanto de la agricultura tradicional como de la comercial. El mejoramiento de variedades y la resolución de problemas de fertilidad y fitoprotección a través de un mayor uso de insumos energéticos, constituyeron casi universalmente los elementos centrales de la estrategia científico-tecnológica seguida. Se trabajaba con commodities para clientelas y mercados indiferenciados, donde prevalecían las necesidades de la oferta como criterio central para la selección de las prioridades de trabajo.

Además, el Estado desempeñaba un papel predominante en la promoción del cambio tecnológico como resultado, en parte, de la concepción acerca de cuál debía ser su papel en la promoción del desarrollo económico y también por la propia naturaleza de las tecnologías con que se trabajaba, la mayor parte de ellas con características de bienes públicos. Asimismo, el Estado fue importante para apuntalar el incipiente nivel de desarrollo que tenía el sector privado cuyo papel, en la mayoría de los casos, se limitaba a suplir las semillas y los agroquímicos, mientras que la industria de procesamiento de alimentos se encontraba aún en sus primeras etapas de desarrollo y era fuertemente dependiente del apoyo del sector público (Trigo y Piñeiro, 1981).

En las últimas dos décadas la región ha vivido un acelerado proceso de cambio que, de hecho, ha modificado de manera sustancial las condiciones de inserción del sector agropecuario en las economías y, consecuentemente, las demandas por tecnología y, a través de éstas, la naturaleza de las actividades de investigación y desarrollo requeridas para atenderlas. También han aparecido en la sociedad un conjunto de nuevas preocupaciones que inciden sobre las demandas de investigación y desarrollo tecnológico, así como nuevos desarrollos en el campo científico-tecnológico que significan un distinto y

prometedor marco de oportunidades para el sector. Estas transformaciones desvirtúan en buena medida la aparente "simplicidad" mencionada arriba e introducen una creciente complejidad de objetivos, algunos incluso contradictorios. Tienen, asimismo, importantes consecuencias en cuanto a los marcos institucionales y los esquemas organizativos y gerenciales dentro de los cuales se desarrollan la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria.

3. Urbanización, apertura y globalización económica: fenómenos determinantes de un nuevo escenario institucional

América Latina se ha transformado hoy en un territorio esencialmente urbano, lo cual ha cambiado de manera importante la relación entre el sector agropecuario, productor de materias primas alimenticias y los consumidores de éstas². La separación espacial entre producción y consumo que implica el proceso de urbanización trae consigo un cambio significativo en la naturaleza de los productos y los procesos alimentarios. Se produce una creciente diversificación de los consumos y, lo que es probablemente más importante, el transporte, almacenado y procesamiento de la producción primaria -lo que depende, por supuesto, de los niveles de ingreso en cada caso- pasan a constituir instancias esenciales de los sistemas alimentarios. El consumidor urbano ya no demanda solamente las características del producto primario sino un complejo de especificaciones nutricionales y utilidades de tiempo, forma y espacio, en el cual el valor de la materia prima agropecuaria se ve crecientemente reducido dentro del precio final³. En muchos casos se produce incluso la total pérdida de identidad de la materia prima en el producto consumido y los factores determinantes de la decisión de compra por parte del consumidor tienen más que ver con cuestiones referentes a la conveniencia de las formas de presentación (unidades, envases, tamaños), u oportunidad de disponibilidad que con las características intrínsecas de la materia prima utilizada. Las tendencias en los mercados laborales, con la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, cambios en las estructuras familiares y el hecho de que una cada vez mayor proporción del consumo de alimentos se realiza fuera del hogar, han fortalecido las tendencias iniciadas con los procesos de urbanización y obligan a un replanteo de cómo se conciben los procesos agroalimentarios y sus características tecnológicas.

2 Hacia 1900, el 71% de la población de la región vivía en ciudades y se espera que la proporción crezca a 76,5% para el fin del siglo y a más del 80% para fines de la primera década del próximo. En el Cono Sur, sólo Paraguay tendrá menos de un 80% de la población en las áreas urbanas para el año 2005 (World Urbanization Prospects, The 1992 Revision. UN, 1993)

3 En la Argentina, entre 1950 y 1990, la participación del sector primario en el valor final se redujo, en el caso del trigo, del 46% al 17%; en las frutas del 67% al 40%; en carnes sin procesar, del 69% al 42% y en huevos del 81% al 67%. Estimaciones para el conjunto de los sectores ubican la retribución al sector primario en no más del 35%. En la actualidad, en USA, el porcentaje es del 25% (SAPyA, El Cronista, Nov. 1993.)

Paralelamente a estos procesos se ha verificado también un cambio en la orientación macroeconómica en la mayoría de los países. De economías protegidas, con una sustancial intervención gubernamental - generalmente más preocupada por la sustitución de importaciones industriales que por la promoción de exportaciones - y en las cuales el incremento de la producción de alimentos básicos constituía una prioridad, muchas veces independiente de cuestiones de costos y eficiencias relativas en el uso de los recursos productivos, se ha pasado a situaciones con un creciente grado de apertura y priorización de las exportaciones agropecuarias.

La eliminación de políticas discriminatorias hacia la agricultura ha permitido reposicionar a la producción primaria, tanto dentro de las economías nacionales como en los mercados internacionales, donde los avances en la reducción de los subsidios en los países desarrollados obtenidos en la Ronda Uruguay del GATT, permiten anticipar un paulatino fortalecimiento de muchas de las producciones regionales. En este contexto se revalorizan las tradicionales ventajas comparativas que la región siempre ha tenido en base a la riqueza de sus recursos naturales y la agricultura vuelve a ser percibida como un sector dinámico. Sin embargo, los procesos de apertura también han puesto a los sistemas agroalimentarios de la región en directa competencia con la oferta internacional en este campo, particularmente en los rubros de mayor valor agregado dirigidos a los segmentos urbanos de mayor poder adquisitivo, y aun los de consumo masivo, habiéndose aplicado en muchos casos políticas tendientes a importar alimentos como mecanismo para el control antinflacionario. La entrada masiva de conglomerados industriales y empresas multinacionales en los mercados agroalimentarios regionales es un claro ejemplo de la magnitud y profundidad de esta tendencia⁴.

El cuadro de transformaciones en estos aspectos se completa con la reciente, pero explosiva, irrupción de las grandes cadenas de distribución y los hipermercados en el mercadeo urbano, fenómeno que refuerza, y magnifica, el impacto tanto de los procesos de urbanización como de la exposición de los sistemas alimentarios locales a la competencia de la importación. En 1993, los supermercados y autoservicios ya representaban en Argentina el 57% de las

4. Algunos casos, a mencionar entre otros, son:

- SOCMA (automotores, construcción, servicios); adquisición de firmas tradicionales en alimentos en Argentina (Canale) y Brasil.
- PARMALAT (lácteos); primero en Brasil y actualmente en Argentina.
- Adquisición de TERRABUSI (galletitas) por parte de NABISCO y anuncios de diversificación hacia otros ramos alimenticios.
- Ampliación de Bunge & Born en Brasil, vía la adquisición de Perdigao (carnes de aves y cerdos)
- Ampliación de los intereses de STORNI (aves-Brasil), BRAHMA (cerveza) y SADIÁ (carnes y chacinados) en Argentina.
- Desarrollo de estrategias de distribución por canales propios por parte de ARCOR (golosinas) y SANCOR (lácteos) en Brasil.

ventas minoristas, aunque sólo el 11% de las bocas de expendio; se espera que el número de supermercados crezca para fin de la década a 3 mil -actualmente hay mil- y el de los hipermercados -actualmente 25- a más de 100. (Henrick Salem Consulting y Clarín).

Esta creciente importancia de las cadenas de supermercados tiene claras consecuencias en cuanto a la reducción de la capacidad de negociación de los productores dentro de la cadena agroalimentaria. La alta y creciente concentración de la demanda hace que sólo las empresas alimentarias más grandes puedan hacerle frente, ya que su poder de compra les permite imponer condiciones que frecuentemente involucran no sólo precios sino también cantidades, calidades y continuidad de oferta. Las cadenas de distribución, aunque venden productos de origen agropecuario, no tienen los mismos intereses del sector y, de hecho, hoy están importando productos en una serie de rubros -frutas en almíbar, tomates, salsas, lácteos, pollos- más por cuestiones de estrategias de mercado que de precio y competitividad de la producción local (SAPyA).

¿Cuáles son las consecuencias tecnológicas y para la investigación y transferencia de tecnología de estos procesos? En primer lugar, y aparte de la multiplicación de demandas de investigación que trae de por sí el proceso de diversificación, hay un cambio en el sentido del proceso innovativo. El aumento de la diversificación y la diferenciación de productos como instrumentos competitivos significa que en muchos casos la búsqueda de mayores rendimientos, el aumento de productividad y la reducción de costos deja de ser la razón exclusiva y en muchos casos ni siquiera es la razón principal de la demanda por tecnologías mejoradas, cediendo lugar a otros aspectos más relacionados con la calidad, las oportunidades de cosecha o las posibilidades de conservación o procesamiento de los productos. Esto otorga una creciente importancia a los aspectos relacionados con el gerenciamiento de los procesos productivos y con las tecnologías de poscosecha y procesamiento, y mercadeo en general.

En segundo término, está la necesidad de una visión integradora de la producción primaria con las etapas de procesamiento y mercadeo, como punto de partida para definir las estrategias tecnológicas y las prioridades de investigación y desarrollo. La transición de un sistema basado en la producción masiva para consumo directo o exportación hacia uno de diferenciación de productos y competitividad, implica, desde el punto de vista tecnológico, pasar de una visión de "oferta" -productividad, eficiencia de costos, etc.- a una de "demanda" -producir los desarrollos tecnológicos requeridos para ocupar, mantener e incrementar determinados segmentos del mercado-. Es necesario,

incorporar a los planteamientos institucionales, organizativos y gerenciales, la realidad de que el sector produce materias primas mientras que el consumidor consume alimentos; desde su punto de vista el producto no es la materia prima sino también su grado de procesamiento, su envase, presentación, disponibilidad en tiempo y espacio, relación precio-calidad, información que lo acompaña, etc.

Lo que ocurre en cada uno de estos aspectos condiciona y a la vez es condicionado por las características y requerimientos de los restantes. Así, de poco servirían las mejoras de productividad a nivel primario si éstas no encuentran correlato en esfuerzos similares a nivel del procesamiento y el mercadeo de los productos, o si las mismas se efectúan sin tomar en cuenta los requerimientos técnicos de dichos procesos o las tendencias en las demandas de los consumidores. En este contexto, la competitividad ya no está más dada por una situación ventajosa en cuanto a disponibilidad de recursos (tierra o mano de obra barata) o distancia del mercado sino por la capacidad de interpretar y ajustarse a la demanda e, inclusive, de crearla.

En este proceso, la agricultura como tal pierde identidad. En la medida en que crecen los encadenamientos agroindustriales -hacia atrás con los proveedores de insumos y hacia adelante con la transformación y comercialización- su carácter pasa a gobernarse por la lógica del conjunto. La producción de campo se convierte en una fase del proceso de agregación de valor global y como tal su conducta pasa a ser regida por la dinámica y necesidades del mercado. Desde la perspectiva tecnológica, esto requiere visualizar al conjunto de la cadena y no sus componentes individuales. No hacerlo, aislando la producción primaria de la agroindustria -insumos y procesamiento- y de la distribución final, dificulta la generación de las innovaciones y las mejoras de competitividad.

La situación actual dista mucho de reflejar estas demandas. Por el contrario, subsiste una visión centrada en los aspectos biofísicos -como incrementar los rendimientos de los cultivos- y parcializada de los procesos producción-mercadeo. Son escasos los trabajos orientados al desarrollo de innovaciones en las áreas de gerenciamiento a nivel primario y mercadeo e incluso las capacidades existentes en áreas como manejo poscosecha y procesamiento se ubican dentro de marcos institucionales que dificultan su pleno aprovechamiento.

A excepción de EMBRAPA, en Brasil, que cuenta dentro de su estructura con el Centro Nacional de Pesquisa de Tecnología Agroindustrial de Alimentos, el cual se concentra en el desarrollo de tecnologías de procesos agroindustriales de amplia aplicación, en el resto de los países estas capacidades se encuentran,

como se indicó arriba, separadas de las dedicadas a la I&D en el sector primario, lo que dificulta la interacción y articulación de los trabajos para las distintas etapas de la cadena. En el caso de Argentina, el mandato en cuanto al tema agroindustrial lo tiene el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y, aunque en algunos casos como el del Centro de Investigaciones Pesqueras y en Alimentos Regionales (CITEP) existe buen nivel de interacción con el INTA, esto se debe más a razones circunstanciales que a estrategias institucionales explícitas. En Uruguay, el LATU mantiene algunos programas conjuntos con el INIA -soja, arroz- pero las estrategias institucionales se mantienen independientes entre sí (ISNAR, 1990). El caso chileno no es muy diferente en lo que hace a la integración de capacidades, aunque la Fundación Chile representa, para algunos rubros -salmones, forestales, frutas- uno de los ejemplos más exitosos en cuanto a promoción del desarrollo tecnológico agropecuario-agroindustrial (IICA, 1994).

4. Biotecnología e informática: un nuevo marco de oportunidades para el desarrollo tecnológico agropecuario

Los avances en el campo de la biotecnología y la informática constituyen de hecho la base de un nuevo paradigma tecno-económico, con profundos impactos en las formas de organización social y los procesos productivos de las sociedades actuales. Estas transformaciones, como no podía ser de otra manera, se reflejan tanto en los procesos de organización de la agricultura y sus encadenamientos con el resto de los sectores económicos, como en la naturaleza de los procesos tecnológicos asociados y en la misma forma de "hacer ciencia" con respecto al sector.

Los avances en la biología molecular y la bioquímica desarrollados durante los últimos veinte años y que dan origen a lo que hoy se conoce como la nueva biotecnología, han transformado la investigación y desarrollo en procesos más precisos y confiables y son aplicables a prácticamente todos los campos de la actividad humana. En lo agropecuario, se espera que sus aplicaciones abarquen desde el cultivo de plantas hasta la actividad forestal, la salud y producción animal y los procesos agroindustriales. Estas características son de indudable valor ya que permiten una más fluida vinculación de las capacidades de investigación agropecuaria con los restantes sectores y, en lo tecnológico propiamente dicho, abren un amplio marco de oportunidades en tanto facilitan la articulación vertical de la producción primaria con las etapas de poscosecha, procesamiento y mercadeo.

En lo organizativo-institucional los principales impactos obedecen, por una parte, al hecho de que las disciplinas involucradas -y consecuentemente las fuentes de información utilizados y los recursos humanos requeridos- son significativamente diferentes de las que constituyen la base científico-disciplinaria de la investigación agrícola tradicional. Por otra parte, con el advenimiento de las nuevas biotecnologías, la distinción tradicional entre ciencia pura y aplicada tiende a desdibujarse y, con frecuencia, las aplicaciones comerciales emergen directamente de la investigación básica; ello obliga a redefinir las prioridades entre el trabajo de laboratorio y el de campo y a desarrollar precisos esquemas de monitoreo de los procesos de investigación, con el fin de que no se pierdan de vista las consideraciones comerciales involucradas.

Asimismo, una gran proporción de las nuevas tecnologías surgidas de la aplicación de la biotecnología son apropiables, lo cual ha redefinido también el carácter público-privado de muchas áreas de investigación y sentado las bases para una activa participación del sector privado en el financiamiento y desarrollo de las mismas⁵. Estas relaciones constituyen un aspecto central para el efectivo aprovechamiento del potencial de estas nuevas tecnologías, el cual depende en última instancia de las capacidades productivas que existan para la producción a escala comercial de los nuevos insumos resultantes de los procesos de I&D.

La principal limitante en este sentido es la disponibilidad de financiamiento para estos emprendimientos. La puesta a punto de las nuevas tecnologías y su escalamiento a nivel industrial -procesos que en la mayoría de los casos están sujetos a complejas regulaciones de bioseguridad y relativamente largos procesos de aprobación por parte de los entes regulatorios públicos- requiere inversiones de cierta magnitud y riesgo. La ausencia de capital de riesgo es un factor a resolver si se pretende aprovechar el potencial de estas nuevas tecnologías (Jaffé y Trigo, 1994).

En este nuevo clima son necesarios cambios básicos en lo que hace a los procesos de desarrollo de recursos humanos y en la naturaleza de los vínculos científicos y de información de los cuales dependen los institutos de investigación, así como relaciones más estrechas y cooperativas con los centros disciplinarios y de investigación biotecnológica en las universidades, y entre los institutos públicos de investigación y la industria. En la práctica se ha roto el relativo aislamiento que siempre existió entre las instituciones de la comunidad científico-tecnológica. Para el aprovechamiento del potencial de la biotecnología

5. Al iniciar esta década, existían en EE.UU. más de mil empresas con programas de investigación mayores de 1.0 millones de dólares al año; un 10% de ellas operaban en el campo agropecuario y medicina veterinaria. La mayoría de las compañías químicas están activas en este campo, principalmente en el rubro semillas; Monsanto, por ejemplo, informa que tiene trabajando en sus laboratorios cerca de 400 investigadores y técnicos en agrobiotecnologías (ISAAA).

en el área agropecuario-agroindustrial se requieren, en muchos casos, capacidades de índole genérica y que, por lo tanto, no tienen por qué ubicarse dentro de los propios institutos de investigación sectorial. Sí es necesario que existan los mecanismos institucionales que permitan articular las capacidades y las necesidades de aplicación de una manera eficiente y efectiva⁶.

Finalmente, la mayor apropiabilidad de los resultados -incluso de los de la investigación básica- plantea con renovado vigor el tema de la protección de la propiedad intelectual, un aspecto que sin duda es problemático para las instituciones públicas pero cuya resolución es indispensable, tanto en vista de las mayores vinculaciones con el sector privado que trae la biotecnología como para poder trabajar efectivamente en red con otras instituciones científicas del sector público. Este es un aspecto en el que los países del Cono Sur han hecho avances significativos, no sólo en lo relativo a la protección de las obtenciones vegetales sino también en los aspectos más generales de la protección de la propiedad intelectual. Argentina ya cuenta con más de una década de experiencia dentro del marco de la Unión Internacional para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV); también Chile y Uruguay tienen esquemas al respecto y Brasil está próximo a definir el suyo (Gutiérrez, 1994).

Los impactos de la informática, incluyendo la microelectrónica y los avances en las áreas de comunicaciones y teledetección son, quizás, menos evidentes por el momento, pero no por ello de menor magnitud sobre los aspectos institucionales de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y agroindustrial. En términos generales se pueden dividir en dos grandes campos. Uno tiene que ver con la efectividad y eficiencia en términos de uso de los recursos de los procesos de investigación; el otro se refiere a cómo, de hecho, la irrupción de la informática y las modernas tecnologías de comunicación pueden cambiar la naturaleza público-privada y las condiciones de apropiabilidad de los resultados de la investigación.

En lo procesal, la aplicación de la microelectrónica al procesamiento y transmisión de datos disminuye los costos de investigación al facilitar la búsqueda y el acceso a la información, permitiendo incluso evitar repeticiones y compartir los resultados de la investigación dentro y fuera de las propias

6. Universidades como Harvard, MIT y Colgate, que no tienen casi ninguna tradición agrícola, son participantes activas en procesos específicos, aportando componentes -genes, protocolos, metodologías- que luego son desarrollados dentro de las capacidades tradicionales referidas

instituciones. Estos aspectos no sólo pueden significar importantes reducciones en los costos operativos de los proyectos de investigación sino también facilitar la descentralización institucional. Asimismo, los avances en teledetección y las técnicas de simulación permitirían reducir el número de réplicas experimentales y la proyección de los resultados logrados hacia otras áreas agroecológicas homólogas.

En cuanto a la naturaleza de las tecnologías, la creciente organización de redes informáticas de carácter privado que incluyen información tecnológica dentro de sus servicios, abre un nuevo, y extremadamente eficiente, mecanismo de transferencia de información a los productores, pero al mismo tiempo transforma en apropiable un amplio espectro de resultados de la investigación agronómica que hasta ahora se consideraban como el arquetipo de la investigación-bien público. En efecto, al cobrar por los servicios que prestan, los operadores de las redes, de hecho se apropian de parte de los beneficios generados por las investigaciones realizadas por los institutos públicos. Estos procesos, si bien aún son incipientes, van a tener un creciente desarrollo y abren múltiples oportunidades en cuanto al establecimiento de nuevas relaciones de financiamiento de la investigación, y a nuevas formas de organizar la transferencia de tecnología⁷.

5. Experiencias recientes en el relacionamiento público-privado para el desarrollo tecnológico

Desde el comienzo en la región de la crisis de la deuda, a principios de la década pasada, la mayoría de las instituciones públicas de investigación de los cinco países que la integran han experimentado un debilitamiento en lo relativo a su ubicación en el escenario institucional sectorial. La evolución de sus recursos presupuestarios dan clara evidencia de esta situación⁸.

7. En Argentina ya existen varias redes en funcionamiento. El caso más interesante quizás es el de AGRONET, un emprendimiento conjunto entre las compañías telefónicas e IBM, que pretende no sólo ofrecer servicios de información técnica sino también datos comerciales y, esencialmente, la posibilidad de que los usuarios compren y vendan insumos y productos a través de la red. También están en marcha, con distinto grado de desarrollo, algunas iniciativas de carácter institucional asociadas a la Federación Agraria Argentina, AACREA y otras organizaciones.

8. En términos globales se evidencia para el conjunto de la región una notable desaceleración en la tasa de crecimiento de las inversiones, la cual cae de más del 6% anual durante el período 1962/77 a 1,6% entre 1977 y 1992. La evolución de estos agregados, sin embargo, resulta engañosa ya que durante la última década en todos los países a excepción de Colombia y Argentina -países que en la segunda mitad de los años ochenta ejecutaron importantes préstamos internacionales con el BIRF y el BID respectivamente-, se produce una significativa caída en los recursos disponibles por el investigador, lo cual es indicativo de un deterioro de capacidad operativa (Lindarte, 1994). En años recientes, esta tendencia se hace más evidente y prácticamente en todos los países, incluyendo Brasil, Chile, Argentina, Colombia y México, se producen fuertes disminuciones presupuestarias.

En parte, esto es casi una consecuencia lógica del proceso de ajuste y la reducción indiscriminada del gasto público que siguió a la crisis de la deuda. La investigación agrícola es una actividad de impacto en el mediano y largo plazo y por lo tanto los costos del ajuste para la misma no son de visualización inmediata. Asimismo, la propia comunidad internacional de ayuda al desarrollo, que siempre fue una importante fuente de apoyo a la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, e incluso un actor central en el desarrollo del modelo institucional vigente en la actualidad, redujo la prioridad que le daba a la hora de asignar sus recursos⁹.

Sin embargo, con vistas a realizar una prospectiva institucional, es más importante el cambio de percepción verificada en cuanto al papel del Estado en la promoción del desarrollo. La creciente popularidad del concepto de subsidiariedad y la pérdida de vigencia de la "lógica pública" que justificó la participación estatal en el desarrollo de las instituciones de investigación agropecuaria en los años cincuenta y sesenta, son aspectos claves para entender y anticipar los procesos de transformación institucional en curso. La activa discusión de alternativas de privatización de los INIAs durante los últimos años y la implementación de algunas iniciativas, como la reciente transformación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en una corporación privada, son ejemplos de la importancia y magnitud de esta tendencia¹⁰.

El desarrollo de la "lógica privada" responde en gran medida a las mayores posibilidades de apropiación de los beneficios de las actividades de I&D por parte de quienes las realizan y/o financian, de desarrollo y consolidación de los mercados de insumos agrícolas y al mejoramiento de la infraestructura vial y de comunicaciones, así como a la mayor disponibilidad de información básica y recursos humanos adecuadamente capacitados que aportó el sector público durante las últimas décadas. Todos estos factores están determinando un nuevo marco en cuanto a interés y posibilidades efectivas por parte del sector privado por involucrarse -directa o indirectamente- en las actividades de I&D en el área agropecuaria y agroindustrial. El tema es, cuáles son las nuevas formas de interacción y relacionamiento público-privado adecuadas para que el mismo

9. Entre 1990 y 1993 los fondos disponibles para la investigación agrícola internacional, dentro del marco del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) se redujeron casi un 20%. (CGIAR, 1993).

10. En cierta medida es contradictorio que estos procesos se estén dando al mismo tiempo que cobran cada vez más fuerza los temas de equidad y sostenibilidad como condiciones del desarrollo tecnológico en el agro, aspectos que sin duda responden a una "lógica pública" en lo institucional. Esta contradicción es un indicador más de la magnitud de las transformaciones en curso y de la necesidad de encontrar nuevos esquemas institucionales que permitan rearticular efectivamente las capacidades y demandas tecnológicas del sector agropecuario y agroindustrial (Trigo y Kaimowitz, 1994)

se efectivice¹¹.

En este sentido habría que resaltar tres tipos de interacciones que, de alguna manera, marcan el ciclo que se ha ido cumpliendo. El primer tipo de interacciones se ha dado entre organizaciones de productores e instituciones nacionales (institutos o ministerios) alrededor de los aspectos relacionados con la fijación de prioridades y financiamiento de las actividades de investigación, particularmente en aquellos rubros donde la estructura de producción es más homogénea y donde existe un importante potencial tecnológico a explotar. Esto ha ocurrido en situaciones en las que existen un claro potencial tecnológico que aprovechar, capacidades en el sector público que se pueden poner en acción y organizaciones en el sector privado que pueden movilizar los fondos de los productores para estos propósitos. Como ejemplos valen algunas experiencias muy exitosas como las de los Patronatos en México (Sonora y Sinaloa, entre otros) o la Federación de Arroceros (FEDEARROZ) en Colombia. En el primero de estos casos, los productores de frutas y hortalizas y carne han integrado fondos para la exportación a EE.UU. sobre la base de un porcentaje de sus ventas, destinados a financiar la investigación en los centros locales del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), a cambio de una participación formal en la definición de las prioridades de trabajo y el seguimiento y control de las actividades (Trigo, 1993). El esquema seguido en el caso de FEDEARROZ es más o menos similar, excepto que el acuerdo es de carácter nacional y, además de participar el Instituto Colombiano Agropecuario, también forma parte del esquema el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) que aporta trabajo de base en el área del desarrollo de nuevas variedades (Trigo, 1993).

El segundo tipo de interacción, de carácter más reciente, es la creación de fundaciones para el apoyo de la investigación. Éstas difieren de los casos anteriores en que son organizaciones genéricas no orientadas a ningún sector productivo en particular, cuyo propósito consiste en promover el desarrollo tecnológico vía el financiamiento de la investigación y actividades conexas.

11. El desarrollo y difusión de nuevas tecnologías para la producción de cereales y oleaginosas con riego complementario en la Pampa Húmeda argentina es un buen ejemplo de estas nuevas situaciones. El desarrollo y puesta a punto de estas tecnologías por parte del INTA tendrá un impacto directo e importante en la ampliación del mercado de equipamiento de riego, el cual será capitalizado por las empresas del rubro -ya sean fabricantes y/o importadores- así como por empresas de otras áreas (combustibles, acopio, fabricas de aceite, etc.) Todos estos sectores son relativamente concentrados y, si bien no se trata de situaciones en donde una empresa pueda evitar que otras también se beneficien, estos se repartirán en un grupo reducido y de relativamente fácil identificación. En esta situación, están dadas las bases económicas para que estos sectores dediquen un porcentaje de sus ventas a financiar la labor del INTA u otros centros que trabajen en esos temas, de la misma forma que una empresa de microelectrónica como SONY o IBM lo hacen en sus rubros.

Su mayor atractivo es que pueden actuar como puentes entre el sector privado y el público, desempeñándose como "bancos" para gerenciar proyectos dirigidos a aprovechar las capacidades existentes en el sector público. Una de las limitantes que tradicionalmente han existido para que el sector privado apoye a las instituciones públicas, ha sido la falta de esquemas que aseguren un mínimo de accountability por parte de éstas. Las fundaciones ofrecen a los inversionistas del sector privado este servicio al tiempo que pueden servir de agentes del sector público para generar fondos adicionales¹². El desarrollo de este esquema es bastante reciente ya que corresponde a los últimos 10 años y se encuentra aún en evolución. La prueba de fuego de estas fundaciones reside en su capacidad para establecer, o no, el clima de confianza y credibilidad entre los inversores, de manera de convertirse en estructuras permanentes en materia de financiamiento. En la mayoría de los casos el financiamiento inicial ha provenido de los organismos de ayuda al desarrollo, principalmente la United States Agency for International Development (USAID) y Japanese International Cooperation Agency (JAICA), que han considerado que las instituciones nacionales no les ofrecían ya garantías de eficiencia y efectividad en cuanto al uso de sus recursos de donación. En este marco, la Fundación Chile es un caso aparte, en tanto se creó con un fondo fiduciario de cierta magnitud, lo cual le ha permitido un funcionamiento con iniciativa propia, caso que no ha sido el de las otras fundaciones. Por su parte, ArgenINTA, en Argentina también se diferencia, en tanto es una iniciativa del propio organismo de investigación, el INTA, para desarrollar un instrumento que le permita evolucionar en lo referido a su relación con el sector privado, tanto en la concreción de proyectos conjuntos como en su financiamiento.

El tercer tipo de interacciones consiste en el establecimiento de relaciones directas entre instituciones públicas y empresas privadas para el desarrollo y comercialización de determinadas tecnologías. Este es un tipo de relacionamiento más atípico y se vincula directamente con la creciente importancia que han

12. Las siguientes son las fundaciones más importantes que operan en la región. Entre corchetes se indican los principales patrocinantes:

- Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO) Ecuador, 1987. [USAID y Gob. de Ecuador]
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADE) El Salvador, 1983, [USAID]
- Fundación Hondureña de Investigación Agropecuaria (FHIA), Honduras, 1984, [United Brands Co., USAID, Gob. de Honduras]
- Fundación Pro-Bolivia, Bolivia, 1964, [Sr. Simón I. Patiño]
- Fundación Polar, Venezuela, 1977, [Empresas Polar]
- Fundación Servicio al Agricultor (FUSAGRI), Venezuela, 1972, [Compañía Shell de Venezuela y 45 empresas nacionales]
- ARF, Guatemala, 1989, [USAID y Gremial de Exportadores de Productos No-Tradicionales]
- PROEXAG, Guatemala, 1986, [ROCA/USAID]
- Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDEAGRO), Perú, 1988. [USAID, INIA, Organización Nacional Agraria (ONA)]
- Fundación Perú, Perú, 1993, [Gobierno del Perú]
- Fundación Chile, Chile, 1976, [ITT (USA) y Gobierno de Chile]
- Centro de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Costa Rica, 1982, [USAID]
- Jamaican Agricultural Development Foundation, Jamaica, 1986, [USAID]
- Fundación, República Dominicana, 1987, [CNHE (privados), USAID y Gob. de Rep. Dominicana]

cochado los mercados de insumos tecnológicos para la agricultura. Estos esquemas son similares a los que existen entre las universidades y las empresas en Estados Unidos y en Europa y tienen una gran relevancia, ya que vinculan las capacidades de innovación que existen en el sector público con las capacidades de producción y comercialización requeridas para que los resultados de la investigación lleguen a los usuarios y produzcan los impactos que se esperan de ellos. El caso más avanzado de este tipo de relaciones es el del INTA, en Argentina, donde entre 1987 y 1993 se pusieron en marcha 105 convenios con entidades privadas nacionales y multinacionales por un presupuesto total de 8 millones de pesos¹³.

En el futuro, estos esquemas tenderán a ser cada vez más significativos debido a varios factores. Uno es la creciente importancia de la biotecnología como fuente de innovaciones ya mencionada. Corresponde agregar que el papel del sector privado en su desarrollo es sustancial y creciente. Su potencial se podrá aprovechar si se estructuran esquemas ágiles para el relacionamiento con las firmas que operan en esta área. Otro aspecto, que también se ha mencionado ya, es el creciente peso de la biotecnología en las etapas del proceso agroindustrial. A medida que nos alejamos de la producción primaria, el papel del sector público como generador de innovaciones resulta menos significativo. Consecuentemente, a medida que adquieren relevancia las etapas poscosecha, mayor será la necesidad de relacionamiento con el sector privado para generar innovaciones. Es de destacar, sin embargo, que todas estas iniciativas se refieren a los aspectos más tradicionales vinculados con la investigación agropecuaria y, salvo el caso de la Fundación Chile, han hecho bastante poco o nada para resolver el tema del relacionamiento con las capacidades en el campo agroindustrial propiamente dicho. La ampliación para incorporar trabajo en el área de procesamiento y manejo poscosecha en general, ya sea en la forma de investigaciones sobre productos o procesos específicos o bien como información de mercados y asistencia a las empresas interesadas, es una asignatura pendiente en casi todas las situaciones.

6. Temas de discusión acerca de un nuevo esquema institucional para el desarrollo tecnológico agropecuario y agroindustrial

¿Cuáles son las implicancias de todos estos aspectos en el marco institucional dentro del cual se desenvuelven las actividades de investigación y desarrollo agropecuario y agroindustrial?

13. Datos de la Unidad de la Vinculación Tecnológica de INTA

El escenario tecnológico actual se caracteriza por la búsqueda de competitividad del conjunto de la actividad agropecuaria y agroindustrial. Aun cuando se plantean otros objetivos, como los de la equidad y la sostenibilidad, éstos no se proponen como dicotómicos sino más bien como calificativos de la competitividad. Asimismo, se reconoce que, tanto desde el punto de vista de la competitividad como en términos de los objetivos de equidad y sostenibilidad, lo tecnológico propiamente dicho es sólo uno de los componentes de las estrategias a implementar y que las innovaciones institucionales y de políticas desempeñan un papel central en la obtención de resultados. La producción de campo se ve cada vez más sólo como uno de los componentes del proceso de generación de valor y el eje de interés se ha desplazado de la generación de los conocimientos tecnológicos a la capacidad de innovar, es decir, a la capacidad de incorporar efectivamente nuevas técnicas -sin importar mucho de dónde provengan- a los procesos productivos, revalorizando a la empresa individual como el actor central del proceso innovador. Todo este proceso se verifica en un contexto dentro del cual innovaciones técnicas e institucionales interactúan para sostener y retroalimentar el desempeño competitivo del conjunto¹⁴.

En este marco, caracterizado por la diversidad de demandas en lo relativo a productos, tipos de tecnologías (biológicas e institucionales, productos y procesos, protegibles y no protegibles, de producción y gerenciales, etc.), capacidades requeridas (ciencias tradicionales y "modernas", ciencias sociales y administrativas, informática; de actores y fuentes de origen de las tecnologías), mecanismos de transferencia y formas de financiamiento, las actuales instituciones tecnológicas aparecen, ciertamente, como bastante inadecuadas. Fueron diseñadas a partir de una visión en la que las innovaciones se orientan principalmente hacia el aumento de la productividad física y la rentabilidad de la producción primaria, para un conjunto de usuarios potenciales más o menos homogéneos, independiente del sector agroindustrial; tenían como reto principal la inducción del aprovechamiento masivo de la oferta tecnológica disponible. Este perfil institucional dista mucho del requerido por el contexto actual. En los párrafos que siguen se discuten algunos aspectos que parecen de importancia para el diseño de los ajustes institucionales necesarios.

14. Si bien el interés principal de este documento son los aspectos tecnológicos propiamente dichos, es importante resaltar que tomando la cadena de valor en su conjunto, los aspectos referidos a gerencia y organización, interrelacionamiento de actores, marco regulatorio, gestión de productos, políticas de mercados, etc., pueden ser indispensables para desarrollar y mantener la competitividad. No se trata de la alternativa entre proceso de "innovación técnica" e innovaciones "institucionales" sino, por el contrario, de aprovechar las interrelaciones y sinergia que existen entre ambos tipos. Esto vale también para los objetivos de equidad y sostenibilidad, ya que en muchos casos la variable tecnológica desempeña un papel restringido o menor en relación con los mismos, si no se actúa paralelamente en el área institucional y de políticas.

6.1 Diversidad y desantralización.

Las tendencias descritas en las secciones precedentes evidencian que en el futuro los sistemas tecnológicos agropecuarios y agroindustriales enfrentarán demandas mucho más complejas y diferenciadas entre sí que en el pasado. La diversidad geográfica ha sido siempre reconocida, pero, en general, como respuesta a cuestiones agroecológicas o necesidades operativas. Sólo en muy pocos casos esto se ha hecho con el objetivo de establecer mecanismos más efectivos de vinculación con las demandas de tecnología y, mucho menos, con los otros niveles de la cadena agroindustrial¹⁵. En el futuro, los procesos de I&D serán exitosos sólo si pueden responder a las necesidades de cada clientela o sistema agroecológico específico y si son capaces de responder a la lógica y dinámica de comportamiento de las distintas cadenas agroalimentarias. Es difícil que esto se pueda lograr eficientemente a partir de una visión parcial de los procesos y una planificación centralizada. En el pasado, la propia estructura y separación entre los mercados agrícolas y agroindustriales y la escasez de recursos humanos con adecuado nivel de capacitación pudo haber justificado el mantenimiento de esquemas sectorializados y con cierto grado de centralización. Aunque algunos de esos problemas aún subsisten, los avances en los campos de la informática y las comunicaciones relativizan los costos que, en este sentido, podrían originarse en una mayor descentralización. Al mismo tiempo, la creciente interrelación entre lo agrícola y lo agroindustrial hace imprescindible que la visión de estos segmentos se incorpore plenamente a las distintas instancias de orientación e implementación de las políticas institucionales.

Desde esta perspectiva, dos aspectos específicos aparecen como prioritarios. Uno es la profundización de las políticas de descentralización, mediante la transferencia a las regiones o niveles locales, de incumbencias en la gestión operativa de las actividades de investigación como así también de algunos aspectos de los procesos de decisión relacionados con la asignación de los recursos a ciertos tipos de proyectos - los de orden local o regional - y con ciertas políticas institucionales, tales como las de vinculación tecnológica e, incluso, con el manejo de algunos aspectos en el área de los recursos humanos. El segundo, atañe a la estructura de los órganos de gobierno de las instituciones, la que debería modificarse para reflejar más adecuadamente la diversidad de sectores e intereses que hoy interactúan en el proceso de desarrollo e innovación tecnológica.

15. El caso de EMBRAPA en Brasil es un buen ejemplo de esta situación. A pesar de cubrir todo el territorio brasileño, tener responsabilidades tanto en el área agropecuaria como en la forestal y de contar con varios centros y estaciones experimentales, funciona sobre la base de una planificación centralizada; a nivel regional y estadual sólo cuenta con consejeros asesores que desempeñan un papel relativamente menor dentro de la orientación y gestión de la institución. Lo mismo puede decirse de la mayoría de las restantes instituciones de investigación en la región; sólo el INTA en Argentina se diferencia en este sentido ya que desde mediados de la década pasada está implementando un programa de descentralización que contempla la existencia de Consejos Regionales a nivel de los distintos Centros de Investigación, integrados por representantes de las entidades agropecuarias, la comunidad científica y el sector político provincial, y que tiene participación efectiva en la orientación y asignación de los recursos institucionales.

6.2. Integración de capacidades

Es evidente que las nuevas demandas tecnológicas van mucho más allá de las capacidades de investigación existentes dentro de las instituciones del sector público y que, además de recursos de investigación, se requieren otros tipos de capacidades que permitan y aseguren una efectiva articulación entre los procesos de I&D y los mercados. Se requieren capacidades científicas no sólo en las ciencias agrícolas sino también en química y otros campos de las ciencias de la alimentación, de ingeniería, de diseño de procesos, de gestión de mercados, etc., existentes en universidades, centros de investigación públicos y privados, nacionales y provinciales -y en algunos casos internacionales- firmas de ingeniería, empresas productoras de insumos, procesadoras, empresas de acopio y distribución, etc.. Estas capacidades se encuentran de hecho en organizaciones diferentes y por responder su desarrollo a lógicas diferentes así debe ser; el interrogante es cómo articularlas en función de necesidades concretas de innovación en sectores específicos ya que, si bien las capacidades pueden ser genéricas, para ser exitosa su aplicación debe responder a cuestiones específicas. En este sentido, el diseño y promoción de "programas nacionales de innovación" a nivel de subsectores específicos, alrededor de los cuales se integren los esfuerzos de distintos sectores de la producción, procesamiento y distribución, conjuntamente con las organizaciones de I&D del sector público y privado (INIAs, INTIs, universidades ,y otras.) puede constituir una alternativa a explorar. Esto facilitaría el desarrollo de relaciones entre los distintos niveles de la cadena, similares a las que hoy existen entre las plantas industriales y sus proveedores en otros sectores; se asegurarían así condiciones de coordinación (calidades, cantidades y estabilidad de oferta, seguridades de comercialización, etc.) que difícilmente se puedan alcanzar a través del funcionamiento de los mercados tradicionales de insumos y productos y que, en muchos casos, resultan esenciales para lograr la competitividad del conjunto. Aun en el caso de la producción primaria, muchas innovaciones requieren niveles de inversión o el hacer frente a restricciones en cuanto a condiciones de demanda (producir con determinadas calidades o en ciertas épocas del año) que no serían aceptables si no existieran compromisos de los productores o procesadores de estar presentes en el mercado en el momento y por las cantidades y calidades requeridas. La metodología de órdenes de mercado (marketing orders), desarrolladas en EE.UU. durante la década de 1950 y 1960 para los sectores frutícola y hortícola puede servir como antecedente importante para este tipo de esquemas. En estos casos, los distintos sectores involucrados con el sector público, generalmente las universidades, desarrollaban un acuerdo marco al cual luego el Estado le daba fuerza legal, principalmente en lo referido a las cuestiones financieras y/o regulatorias.

6.3 . El financiamiento de las actividades de I&D

Hasta el momento el grueso de las actividades de investigación y desarrollo en el área agropecuaria ha estado financiado por fondos públicos. Los procesos de ajuste y reforma del Estado están motivando la disminución de estos fondos, al tiempo que los cambios en la naturaleza público-privada de las tecnologías pone en cuestión la legitimidad de su uso para el financiamiento de estas actividades. Consecuentemente, la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento es una necesidad de prioridad creciente. Existen -tal como se mencionó antes- algunas experiencias en cuanto a alternativas posibles, principalmente en la forma de joint ventures entre firmas privadas e instituciones públicas, contratos de investigación y algunos programas de subsidios otorgados sobre base competitiva, tanto para investigación propiamente dicha como para procesos que incluyen la valorización y el escalamiento industrial de las tecnologías resultantes¹⁶. Sin embargo, estos desarrollos son de carácter puntual y de muy reducida magnitud en relación con las necesidades de financiamiento que se enfrentan; asimismo, en la mayoría de los casos involucran relaciones uno a uno entre empresas individuales y los organismos de investigación y desarrollo por lo cual su ámbito de aplicación se ve limitado a cierta clase de tecnologías, principalmente las de tipo incorporado. La resolución de los problemas de financiamiento debe contemplar esquemas que vayan más allá de estos casos específicos y que provean un marco adecuado para vincular los circuitos de financiamiento a grupos de actores y no a los actores individuales solamente. Esto se transforma en una necesidad en la medida en que también crece la proporción de tecnologías en las que los beneficios económicos generados por su aplicación no son protegibles y/o apropiables por una empresa en particular, pero sí lo son por un conjunto reducido de actores económicos perfectamente identificables.

Un aspecto importante en relación con el desarrollo de estos nuevos esquemas, es que la discusión no debe versar tanto sobre quién ejecuta las actividades de I&D sino sobre la eficiencia en el uso de los recursos y quién paga por las mismas. Desafortunadamente, en muchos casos el tema está siendo tratado al mismo nivel que el resto de las discusiones sobre privatización tan en boga en este momento, sin reconocer su peculiaridad ni el hecho de que, aunque en algunas situaciones la lógica económica apunte a la privatización, las posibilidades reales de concretar un proceso de este tipo son reducidas o inexistentes. Para ser rentables, las actividades de I&D requieren un tamaño de mercado o área de aplicación mínimo, así como un cierto grado de desarrollo organizacional y gerencial; en muchas situaciones estos aspectos no están presentes. En tales casos el tema no debe ser la privatización de las actividades

16. El Fondo para el Desarrollo Tecnológico (FONTAR) en la Argentina y un proyecto similar en Chile, ambos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituyen ejemplos de este tipo de iniciativas

en sí mismas sino cómo vincular a los que se benefician con ellas -sean productores primarios, empresas productoras de insumos, transformadoras o distribuidoras u ONGs- a los procesos de toma de decisiones y financiamiento, mientras se mantiene la investigación en las organizaciones existentes, ya sean instituciones públicas, universidades o centros de distinto tipo, donde se puedan aprovechar las economías de escala y usar más eficientemente ciertos recursos estratégicos (tales como científicos en áreas prioritarias, laboratorios y equipamiento de alta complejidad). Aunque existen algunos avances importantes hacia nuevos esquemas en este sentido, éstos son aún incipientes y muchas de las instituciones públicas carecen de la flexibilidad organizativa y gerencial para interactuar efectivamente.

6.4. Hacia un nuevo marco de relacionamiento público-privado

El sector público ha constituido en la práctica el núcleo central y pivote de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología, concentrando el grueso de los recursos y capacidades de I&D en el área agropecuaria y asumiendo la responsabilidad directa por atender todas las necesidades tecnológicas del sector o al menos por intentar hacerlo. Probablemente, en el futuro más o menos inmediato continuará desempeñando este papel; sin embargo, las tendencias descritas permiten anticipar la necesidad de ciertos cambios en la determinación de prioridades, que es conveniente destacar.

Si bien este trabajo no se propone analizar prioridades específicas, en términos generales se puede anticipar que el papel de las instituciones públicas evolucionará hacia una mayor concentración en cuanto al desarrollo y mantenimiento de ciertas capacidades estratégicas; también tenderá a disminuir la participación directa de ellas en las actividades de desarrollo de tecnologías específicas, excepto en ciertas áreas de claro contenido social - tecnologías para la pequeña agricultura, apoyo tecnológico para producciones regionales o en donde se mantiene el carácter de bien público, manejo y conservación de los recursos naturales y cuestiones ambientales en general -. Aun en estos casos es probable que las entidades públicas intervengan, no a través de programas de carácter permanente sino mediante iniciativas acotadas en el tiempo y referidas a clientelas específicas que se comparten con otras organizaciones.

En relación con las tecnologías "comerciales", el énfasis del sector público deberá ponerse en aportar capacidades, aprovechando economías de escala en cuanto al uso de los recursos y en que los costos de las inversiones requeridas sean asumidos por los sectores beneficiarios de las mismas.

En este contexto es de prever que las futuras instituciones públicas estará constituidas por estructuras de carácter operativo más reducidas, pero más fuertes en cuanto al planeamiento estratégico y las capacidades de coordinación interinstitucional. Por su parte, lo referido a las etapas de desarrollo y puesta a punto -sean tecnologías de producto o proceso- también se dará en marcos mucho más dependientes de la iniciativa privada, e incluso dentro de esquemas no permanentes estructurados según las características y necesidades de cada situación o problema en particular.

Más allá de la participación directa en las actividades de I&D, el Estado tiene un papel activo que desempeñar en lo que hace a los marcos regulatorios y el desarrollo de los mecanismos de financiamiento para el proceso de innovación tecnológica; aspectos de los que en términos generales ha estado ausente hasta ahora, salvo en lo atinente a las cuestiones sanitarias. Lo referido a la protección de la propiedad intelectual y las normas de bioseguridad son áreas que deben fortalecerse; asimismo, se requieren políticas en cuanto al financiamiento de las inversiones. En los países de la región hay poca tradición de inversión en I&D y, si no se ofrecen mecanismos que la incentiven y capital de riesgo, difícilmentese revertirá esa tendencia en una proporción a tono con las necesidades. La incipiente consolidación de los mercados de capitales en la mayoría de los países de la región, ofrece una buena base para desarrollos en este campo, pero el Estado deberá tomar la iniciativa y promover su desarrollo y fortalecimiento.

7. Comentarios finales

Existen pocas dudas sobre el éxito del modelo institucional que constituyó la base de la organización de la investigación y transferencia de tecnología agrícola en América Latina. El concepto de "instituto nacional" reflejó bien la preocupación sobre la naturaleza de bien público de los esfuerzos de investigación agrícola requeridos y el nivel de desarrollo agrícola e institucional de los países durante los años de 1950 y 1960. También se adecuó a las perspectivas teóricas prevalecientes sobre el desarrollo económico, las cuales asignaban al Estado un rol preeminente en la promoción e implementación de actividades para el desarrollo. Esto permitió a las instituciones latinoamericanas de investigación establecer una amplia red de interacciones con sus clientes del sector agrícola y realizar, con aceptable eficiencia y efectividad, su papel de "transformadores", transfiriendo y adaptando el conocimiento tecnológico disponible en los países desarrollados a las condiciones de la región. Los logros en cuanto a producción y productividad reflejan claramente los progresos que estas instituciones hicieron posibles.

En los últimos 25 años, se han producido muchos y profundos cambios en las estructuras económicas, sociales y políticas de América Latina. El papel de la agricultura en las economías de la región ha cambiado; los requerimientos de investigación se han vuelto más diversos, las capacidades institucionales de provisión de servicios tecnológicos se han multiplicado y crecido más allá de lo que las instituciones del sector público fueron diseñadas para atender. Los avances científicos abren nuevas y vastas oportunidades tecnológicas para explotar mejor los recursos agrícolas de la región y está cambiando la naturaleza del proceso tecnológico agropecuario; las instituciones de investigación y transferencia de tecnología tienen que ajustarse a estas transformaciones, si intentan seguir siendo instrumentos efectivos para ayudar a los países de América Latina a explotar el tremendo potencial de la ciencia y la tecnología modernas con vistas a la reducción de problemas de la región y a la promoción del desarrollo económico y social. En este nuevo contexto, los institutos de investigación y las instituciones responsables de la transferencia de tecnología deberán someterse a una revisión profunda, tanto en lo organizacional como en las estructuras de sus programas.

En el nuevo escenario, las políticas e instituciones gubernamentales conservarán fundamental importancia, pero los institutos públicos de investigación ya no podrán ser responsables de todo como hasta ahora. La nueva división institucional del trabajo debe considerar los cambios ocurridos en relación con los tipos de tecnología requerida y su naturaleza público-privada. El sector público continuará siendo, sin duda, un actor principal en el proceso de generación y transferencia de tecnología, para lo cual es necesario definir con claridad cuáles son hoy los bienes públicos que justifican esa participación. Paralelamente se deben desarrollar nuevos mecanismos para incrementar el financiamiento privado de la investigación y la transferencia de tecnología, además de mecanismos de gobierno institucional y toma de decisiones mucho más orientados hacia el mercado y la demanda, que aseguren una mayor participación de los productores agropecuarios, así como de los otros actores involucrados, especialmente los agroindustriales.

La forma definitiva de los ajustes y cambios a promover en cada país de aquí en más dependerá, por supuesto, de las características de cada país y de la forma e intensidad con que se manifiesten en cada caso las tendencias generales analizadas en el presente trabajo.

Bibliografía

Alarcón Millán E., (comp.), Fundaciones privadas de investigación y desarrollo agropecuario de América Latina y el Caribe: Estrategia para acciones conjuntas, IICA. (Programa de Generación y Transferencia de Tecnología), San José, C.R. 1993.

Biggs, S. A multiple-source-of-innovation-model of agricultural research and technology promotion. En: *World Development* 18. (11): 1481-1499: 1990.

Burrill, G.S. *Biotech 90: Into the next decade*. Marie Ann Liebert, Inc. New York (USA), 1989.

CGIAR Secretariat Trends in CGIAR funding - preliminary observations. Washington D.C., (USA), May 1993.

Cirio, F. Papel del Estado en la innovación tecnológica en el sector agrícola, con énfasis en las organizaciones de I&D. En: *Taller sobre Política Tecnológica y Competitividad Agrícola*. Montevideo, Uruguay, 1992.

Coulter, J. International technology: The international agricultural research centers. En Piñeiro, M., Trigo, E. (Eds.): *Technical Change and Social Conflict in Agriculture: Latin American Perspectives*. Boulder, Colorado, Westview Press, p. 175-188. 1983.

Evenson, R. Inversión en investigación agrícola y tasa de retorno. Experiencia internacional: demanda por futuras innovaciones institucionales. En *actas del Simposio Internacional sobre: La investigación agrícola en la Argentina. impactos y necesidades de inversión*. Buenos Aires, Argentina 26-27 Agosto, 1993.

Gondin, I. and Van der Mensbrugge, D. *Trade liberalisation: What's at stake?* OECD Development Centre. Policy brief # 5 Paris, 1992.

Greeley, M. *Agricultural biotechnology, poverty and employment. The policy context and research priorities*, Brighton, U.K., (Paper prepared for the technology and employment branch of the ILO in association with ODA/IDS Research programme IV), 1992.

Jaffé, W.R. y Trigo, E.J. La agrobiotecnología en América Latina y el Caribe: elementos para estrategias nacionales. En: *Comercio Exterior* 44, (7), julio 1994, México.

Jaffé, W.R; Trigo, E.J. *Agrobiotechnology in the Developing World: Trends, Issues, and Policy Perspectives*, San José, C.R., IICA, 17 p.

Lindarte, E. Technological institutions in the region: Evolution and current state. En: *Conference on the Transfer and Utilization of Agricultural Technology in Central America*, 12-16 March, 1990, IICA, San José, Costa Rica.

Martínez, R. The effect of changes in state policy and organization on agricultural research and extension links: A Latin America perspective. En: *Making the Link: Agricultural Research and Technology Transfer in Developing Countries*. D. Kaimowitz (Ed.), 1990, Boulder, Colorado: Westview Press, p. 75-108.

Piñeiro, M. and Trigo, E.J. (Eds.) *Technical Change and Social Conflict in Agriculture, Latin American Perspectives*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.

Pray, C.E. and Echeverría, R.G. Private-sector agricultural research in less-developed countries. En: *Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives*. ISNAR. P.G. Pardey, J. Rosenboom and J.R. Anderson (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press, p. 341-364, 1991.

Reynolds, L. G. (Ed.). *Agriculture in Development Theory*, New Haven: Yale University Press, 1975.

Rice, E. B. *Extension in the Andes: An evaluation of official U.S. assistance to agricultural extension services in Central and South America*, Washington D.C.: U.S. Agency for International Development, AID Evaluation Paper No. 3A, 1971.

Rivera, W. and Gustafson, D.J. *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change*, Amsterdam: Elsevier Press, 1991.

Ruttan, V.W. Bureaucratic productivity: The case of agricultural research. *Public Choice* 35: 529-547, 1980.

Ruttan, V.W. Challenges to Agricultural Research in the 21th. Century. En: *Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives*. ISNAR. P.G. Pardey, J. Roseboom and J. R. Andersonhs (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Schiff, M. and Valdés, A. *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

Schultz, T.W. Transforming Traditional Agriculture, New Haven: Yale University Press, 1964.

Trigo, E.J. Public-private sector relations in agricultural research and development: Notes on experiences and issues. Paper for the International Symposium Public and Private Roles in the Provision of Agricultural Support Services, San José, C.R., May 17-19, 1993, p. 39.

Trigo, E.J. and Kaimowitz, D. Agricultural Research and Technology Transfer in Latin America in the 1990s, Buenos Aires, Argentina, 1994.

Trigo, E.J. and Piñeiro, M.E. Dynamics of agricultural research organizations in Latin America. Food Policy, February, 1981.

Trigo, E.J.; Piñeiro, M.E. and Sábato, J.F. La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Desarrollo Económico 2 (89), 1983.

Trigo, E.J. Los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en la Década de los 90. IICA, Serie Publicaciones Misceláneas A1/SC-90-02, San José, Costa Rica, 1990.

Venezian, E. Role of the private sector in agricultural research in Chile, Nairobi, Kenya, Joint FAO/Spain Technician consultation on funding of agricultural research in Sub-Saharan Africa, 6-8 July 1993, (mimeo), p. 25, 1993.

Walsh, J.: Preserving the options: Food Productivity and Sustainability. Issues in Agriculture 2. Consultative Group on International Research. Washington D.C., U.S.A, 1991.

CAPÍTULO 3

SANIDAD AGROPECUARIA: REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y SU ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

MARTÍN PIÑEIRO
Director General Emérito del IICA
Director del Grupo CEO
Miembro de las Juntas Directivas de
IFPRI e ISNAR

DIANA GUILLEN
Directora Nacional de
Protección Vegetal. IASCAV

1. Introducción: ¿Por qué es importante la sanidad agropecuaria?

Las enfermedades de los animales y las plantas constituyen uno de los principales problemas de la producción agropecuaria. Sus efectos nocivos sobre la producción y la productividad de la explotación agropecuaria pueden ser de enorme magnitud si no son prevenidas y tratadas adecuadamente. Su incidencia sobre los costos de producción y su impacto negativo en el comercio exterior, determinan que algunos aspectos de la sanidad agropecuaria adquieran gran importancia en cuanto a la definición de las ventajas comparativas de la producción agropecuaria en el ámbito internacional; el ejemplo de la aftosa es ilustrativo en el caso de la ganadería argentina. A la incidencia negativa de las enfermedades, en términos económicos, ya sea porque estas ocurren o por los costos asociados a su prevención y tratamiento, es necesario también sumarle, en el caso de algunas enfermedades de los animales, el riesgo de contagio por parte de los humanos.

Estos dos componentes han motivado esfuerzos importantes por parte de los gobiernos y los productores, para controlar la difusión y consecuencias de las enfermedades con mayor incidencia económica o que representan un riesgo para la especie humana. En general, el Estado ha asumido un papel preponderante en esta área como consecuencia de la asimetría entre el costo privado del control de las enfermedades y los costos sociales derivados de su incidencia. Por este motivo el control sanitario es, por su propia naturaleza, un ejemplo clásico de aquellas áreas que requieren algún tipo de actividad pública.

El impacto negativo de las enfermedades ha generado el establecimiento de mecanismos de prevención contra la introducción de enfermedades y plagas por parte de los países que intervienen en el comercio internacional de productos agropecuarios. La cuidadosa elaboración de normas sanitarias, el control sanitario de frontera o la inspección en origen, son ejemplos del conjunto de instrumentos que se utilizan con este fin. De esta forma la sanidad agropecuaria en la producción y el comercio y el adecuado cumplimiento de las normativas sanitarias, se han convertido en una necesidad impostergable para países exportadores como la Argentina.

En años recientes, con el auge del comercio internacional a nivel mundial y la creciente importancia de los acuerdos de apertura comercial en distintos ámbitos geográficos, la sanidad agropecuaria ha adquirido una jerarquía económica especial. Las normativas sanitarias constituyen actualmente un elemento central de las negociaciones comerciales y su cumplimiento por parte de los países con aspiraciones exportadoras representa una de las principales dificultades para expandir el comercio internacional.

En este contexto, signado por la creciente importancia de la sanidad agropecuaria para el comercio y por las propias transformaciones de la

producción agropecuaria argentina durante la última década, el presente capítulo se propone reflexionar sobre la situación institucional de la sanidad agropecuaria.

Después de la sección 1 de carácter introductorio al tema general del capítulo, en la sección 2 se intenta reseñar muy brevemente las nuevas condiciones del contexto económico y comercial del sector agropecuario argentino y su importancia para la sanidad agropecuaria. En la sección 3, se presenta una serie de ideas y propuestas dirigidas a generar una discusión constructiva sobre las formas y mecanismos a través de los cuales el sector público nacional, las provincias y el conjunto de actores sociales de la producción y el comercio podrían complementarse para ir construyendo un sistema institucional de sanidad agropecuaria moderno y eficaz. En la sección 4 se formulan algunas reflexiones finales. Por último, el Anexo describe, de manera somera, los principales organismos e instituciones que participan en las actividades sanitarias en la Argentina y, más brevemente, en los otros países del Cono Sur.

2. El contexto comercial externo para la Argentina en la década del 90

Durante el último quinquenio el mundo ha experimentado cambios profundos y extraordinariamente veloces que afectaron significativamente a los países del Cono Sur. Tres fenómenos principales deben ser destacados. Primero, la globalización de los mercados de bienes y servicios, siguiendo lo ocurrido en los mercados de capitales unos años antes. Esta globalización se refleja en la progresiva apertura comercial de la mayoría de los países y un crecimiento importante en el comercio mundial de bienes y servicios, incluyendo los agropecuarios. Segundo, la rápida consolidación y expansión de acuerdos subregionales de comercio, siguiendo el ejemplo dado por la Comunidad Económica Europea; el NAFTA y su posible ampliación a Chile y otros países de la región; los esfuerzos de los países asiáticos; y, obviamente desde nuestra perspectiva, el importante y profundo proceso de integración encarado por los países del Mercosur. Tercero, el impacto cada vez más importante del progreso técnico en la tercera revolución tecnológica caracterizada por la informática y la biotecnología.

Los mencionados fenómenos han incidido fuertemente sobre el sector agropecuario. Por un lado, la ampliación del comercio internacional brinda nuevas oportunidades de exportaciones y consecuentemente de actividad económica. Por otro, la transnacionalización de la demanda impone nuevas

pautas de gusto y calidad y nuevas normas de carácter sanitario que los países exportadores deben aprender y aplicar a su producción. Similarmente la nueva tecnología facilita y amplía las posibilidades de integración mundial del comercio y permite el desarrollo de nuevas producciones y productores capaces de crear o profundizar ventajas comparativas a partir de la nueva tecnología.

Para los países del Cono Sur las nuevas condiciones son al mismo tiempo una oportunidad y un desafío, en la búsqueda de una nueva inserción internacional en la cual la producción agroalimentaria podría jugar un papel de especial importancia. En esta perspectiva, el desarrollo de una nueva competitividad basada en la capacidad de creación y utilización de tecnologías de producción, sanitarias y de calidad a través de una fuerte inversión en recursos humanos y arreglos institucionales adecuados, resulta esencial.

La ampliación del comercio internacional, ahora consolidado con la terminación de la Ronda Uruguay del GATT y la creación del Organismo Mundial del Comercio así como por el rápido fortalecimiento del Mercosur, en términos generales favorecerá a la producción agropecuaria. Por un lado, la reasignación de recursos a nivel regional provocada por la especialización productiva a la cual llevará el libre intercambio de productos agropecuarios y agroindustriales y sus insumos, mejorará la eficiencia global del sector agroalimentario de la región. En segundo lugar, la ampliación del mercado permitirá desarrollar economías de escala, productivas y de distribución más eficientes.

Sin embargo, estos procesos de transformación y aumento de la eficiencia no serán automáticos ni estarán libres de inconvenientes. La reestructuración productiva tendrá costos económicos y sociales significativos que deben ser tomados en cuenta y atemperados. Por otra parte, la provisión de servicios y en especial la infraestructura institucional dedicada a la sanidad agropecuaria deberá estar en condiciones de enfrentar los nuevos y difíciles requerimientos impuestos por la mayor participación en el comercio internacional y las nuevas exigencias sanitarias que se derivan de los acuerdos internacionales suscriptos por los países del Mercosur entre ellos y con terceros países, especialmente en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

En este contexto conviene enfatizar lo siguiente:

- a) La importancia de contar con la infraestructura institucional adecuada para dar a conocer y difundir, entre todos los interesados, la normativa sanitaria del GATT, del Mercosur y de nuevos socios comerciales reales y potenciales.

- b) La importancia de contar con sólidos mecanismos cuarentenarios que:
protejan al país de eventuales litigios internacionales que podrían iniciar países que se sientan perjudicados por incumplimiento de nomenclatura GATT.
protejan al país de mayores riesgos de introducción de enfermedades, plagas u otras, que resultan de un creciente y más diversificado comercio internacional.
- c) La necesidad de armonizar la normativa sanitaria en el marco del Mercosur.
- d) La conveniencia de progresar en la erradicación de enfermedades y plagas que dificultan nuestras exportaciones en un marco normativo internacional más exigente.
- e) La creciente importancia de la fiscalización de la calidad comercial en general y de los productos de exportación en particular.

3. Algunos temas centrales para el diseño de un marco institucional

3.1. Introducción

Las actividades en materia de sanidad agropecuaria en los países del Cono Sur han tenido una considerable relevancia en el desarrollo de la agricultura agroexportadora que los ha caracterizado. Asimismo, la organización institucional actual presenta ciertas similitudes generales en los cinco países pero también algunas diferencias sustantivas que reflejan la organización política y administrativa de cada uno de ellos. En los cinco países la actividad principal es realizada por el gobierno central dentro de la jurisdicción del Ministerio de Agricultura o su equivalente, lo que no obsta para que los Estados, en Brasil, las Regiones en Chile y las Provincias en Argentina, participen de manera importante en la realización de algunas tareas vinculadas al control de enfermedades y plagas.

En tres países, Brasil, Chile y Uruguay, las actividades del gobierno central en sanidad animal y vegetal están incluidas en la estructura de los ministerios de Agricultura, supervisadas y coordinadas entre sí por una instancia inferior a la del ministro del ramo. En el caso del Paraguay, cada uno de los servicios depende de un viceministro, es decir que la coordinación entre servicios es

realizada a nivel del propio ministro. Algo similar ocurre en la Argentina, pero en este país cada uno de los servicios es provisto por un organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura, que posee una mayor independencia operativa con respecto a ella.

En ninguno de los países, con la excepción de Argentina, los servicios de sanidad incluyen entre sus funciones el control de la calidad comercial. Esta función corresponde a otras dependencias del Ministerio de Agricultura, en Brasil y Uruguay, o del Ministerio de Economía, en Paraguay. En Chile, hasta este último año, las funciones dependían del Ministerio de Economía; pero recientemente ha sido sancionada una nueva ley que otorga potestad al Ministerio de Agricultura, la que todavía no ha sido reglamentada.

La evolución similar pero con cierto grado de heterogeneidad a partir de un origen común, en el que las actividades sanitarias correspondían a los ministerios de Agricultura y Ganadería, ilustra la búsqueda de formas organizativas más eficaces y adaptadas a las cambiantes condiciones económicas y políticas. Esta búsqueda es particularmente importante y urgente en la década del 90, caracterizada por profundos cambios tanto en los países del Cono Sur como con respecto a su inserción en la economía mundial. En este sentido, las nuevas condiciones de contexto delineadas en la sección anterior son un marco de referencia importante para reflexionar sobre nuevas formas de organización institucional en el área de la sanidad agropecuaria. Dos elementos adicionales de carácter interno a nuestros países deben ser tomados en cuenta. Primero, las transformaciones producidas en la estructura agraria en cuanto a actores sociales, tipos de productor y organización social en el campo. Estas definen nuevas demandas y necesidades por parte de los usuarios y crean nuevas oportunidades para la vinculación y participación de los mismos en las tareas sanitarias. Segundo, el hecho de que durante la última década el sector público ha experimentado profundas transformaciones y la visión del conjunto de la sociedad sobre su papel, dimensión y responsabilidad, ha variado notablemente. Un sector público más pequeño, pero a la vez más flexible y eficaz, es un valor ampliamente compartido que ha dado origen a políticas llevadas, en muchos casos, a extremos exagerados. Surge así la posibilidad y necesidad de reconstruir la capacidad de acción del sector público en las áreas y en la forma más adecuada a las condiciones económicas y de inserción internacional actuales, estableciendo una nueva forma de colaboración y participación de la sociedad civil y, en especial, de las organizaciones de los productores agropecuarios en las áreas de interés común. Sin duda, la sanidad agropecuaria es una de estas áreas.

Pensar una organización institucional adecuada a las previsibles condiciones de la próxima década no es tarea fácil. Más aún, cada caso requiere un análisis específico y un desarrollo particular. No obstante, resulta posible y útil identificar ciertas áreas y cuestiones centrales acerca de las cuales se pueden establecer criterios de aplicación general. Siguiendo esta línea de razonamientos surgen las siguientes áreas o temas de discusión:

- a) ¿En qué áreas de sanidad agropecuaria se requiere la actividad directa del sector público nacional, provincial y municipal ?
- b) De estas funciones ¿cuáles deberían ser de competencia del Gobierno Central y cuáles pueden ser delegadas eficazmente a las provincias o los municipios ?
- c) ¿Cuáles son las funciones que pueden ser delegadas, aún bajo la supervisión normativa del Estado, a las organizaciones de la sociedad civil? A qué tipo de organizaciones y conforme a qué marco normativo?
- d) ¿Qué mecanismo de organización institucional debe utilizarse para promover la articulación de acciones públicas con las necesidades y visión de los usuarios pero manteniendo la visión del "bien común" por encima de los intereses sectoriales o grupales ?
- e) ¿Qué mecanismos de organización institucional pueden utilizarse para promover un adecuado balance entre la profesionalización e independencia técnica de los servicios y la subordinación de los organismos técnicos a las prioridades del sistema político?
- f) ¿Es conveniente integrar en un solo servicio la sanidad animal y la sanidad vegetal?
- g) ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento más adecuados ?
- h) ¿Qué modificaciones institucionales son necesarias a partir del Mercosur?

En las páginas siguientes se intentará reflexionar sobre estos aspectos ya que el objetivo es plantear algunos temas centrales que ayuden a la discusión general.

3.2. El papel del sector público en la sanidad agropecuaria

Las actividades relativas a sanidad agropecuaria son amplias y bastante diversas, e incluyen en algunos casos, actividades vinculadas a la fiscalización de la calidad comercial (Cuadro 1).

Sin embargo, y con el fin de sistematizar el análisis, resulta útil clasificar al conjunto de las actividades desempeñadas con mayor frecuencia por los organismos vinculados a la sanidad agropecuaria en tres grandes categorías. La primera categoría abarca aquellas relacionadas con el control fronterizo que buscan proteger el país de la eventual introducción de enfermedades y plagas, pero abarca también el control sanitario en general de productos de origen agropecuario a ser exportados (control cuarentenario). La segunda clase es el conjunto de actividades dirigidas a la fiscalización de productos de origen nacional, tanto en relación con su calidad sanitaria como con su calidad comercial. Finalmente, una tercera categoría son las actividades vinculadas directamente al control y erradicación de enfermedades y plagas.

Partiendo de esta clasificación de actividades, es posible centrar el análisis sobre la correcta y necesaria participación del sector público en cada tipo de actividad a partir de su posible asimilación a dos categorías de bienes descritos en la literatura económica: a) los bienes públicos, y b) las actividades que generan externalidades importantes, es decir, aquellas que generan beneficios o costos sociales superiores a los beneficios o costos privados de quien los realiza.

Cuadro 1

Funciones necesarias en el área de sanidad agropecuaria

1. Control cuarentenario

1.1. Control fronterizo (barreras externas)

1.1.1. Importación

1.1.1.1. Enfermedades y plagas de interés cuarentenario

1.1.1.2. Calidad sanitaria (residuos y contaminantes)

1.1.1.3. Calidad comercial

1.1.2. Exportaciones

1.1.2.1. Enfermedades y plagas de interés cuarentenario

1.1.2.2. Calidad Sanitaria (residuos y contaminantes)

1.1.2.3. Calidad comercial

1.1.3. Control de barrera sanitaria interna a enfermedades y plagas (vinculadas al control y erradicación de enfermedades y plagas)

2. Fiscalización de la producción

2.1. Calidad sanitaria (enfermedades de origen animal)

2.2. Calidad fitosanitaria de alimentos

2.3. Calidad sanitaria (residuos y contaminantes)

2.4. Calidad comercial e industrial de alimentos

2.5. Calidad comercial de insumos (productos veterinarios, agroquímicos y otros)

2.6. Certificación de origen

3. Control y erradicación de enfermedades y plagas

3.1. Diagnóstico y vigilancia

3.2. Campaña de vacunación

3.3. Control de plagas

3.2.1. Los bienes públicos

La naturaleza de un bien público está definida por dos características centrales. La primera se refiere a que un bien público, una vez provisto, no se agota por el consumo que hace cada consumidor individual de dicho bien. Se podría denominar a esta característica inagotabilidad del bien. La segunda está referida a la imposibilidad de excluir a un individuo determinado del consumo de ese bien una vez que el mismo ha sido puesto a disposición de otro individuo. Esta segunda característica puede identificarse como el principio de no exclusión.

En la sanidad agropecuaria, todas aquellas actividades relacionadas al control de fronteras, por ejemplo las tareas cuarentenarias que protegen contra la entrada de enfermedades exóticas, son un servicio con las características típicas de bien público. La función cuarentenaria, al impedir la contaminación con nuevos agentes patógenos, establece condiciones sanitarias - y económicas- con las cuales se benefician todos los habitantes del territorio. Nadie puede ser excluido del beneficio ni dicho beneficio se disminuye o agota por el usufructo que cada habitante hace del mismo².

Otro caso muy particular de bien público, más restringido pero importante en el área sanitaria, es el servicio de fiscalización sanitaria en frigoríficos y plantas procesadoras. Aquí también las actividades de control establecen la seguridad sanitaria para todos los consumidores que consumen los productos fiscalizados. La actividad produce un bien público, aunque limitado a aquellos consumidores que efectivamente consumen aquellos bienes que son fiscalizados en cada caso. Sin embargo, para ese subgrupo de consumidores, los principios de inagotabilidad y no exclusión de servicios continuos de fiscalización se cumplen.

La teoría económica muestra que la ejecución de todas aquellas actividades que pueden ser clasificadas como bien público requieren la participación del Estado. La inexistencia de incentivos económicos apropiados para la producción de dichos bienes y servicios resultará en la falta de interés y participación del sector privado. En estos casos, sin una participación directa del sector público, al menos en la financiación de las actividades que generan el bien o servicio, no habrá una adecuada provisión de dichos bienes o servicios.

A partir de esta argumentación es posible concluir que en el área de sanidad agropecuaria, las tareas cuarentenarias y las de fiscalización sanitaria requieren la participación del sector público.

² En la literatura económica las actividades de defensa son un clásico ejemplo de bien público, el cual se asemeja al ejemplo usado aquí.

3.2.2. Descentralización y cooperación entre el sector público nacional, provincial y municipal

Se ha argumentado que tanto las actividades de protección de las fronteras y, en menor grado, las de fiscalización de la calidad sanitaria, se inscriben por lo general en la categoría de bien público y que, consecuentemente, deben ser responsabilidad del sector público. Pero todavía cabe una pregunta: ¿ pueden estas actividades ser realizadas por instancias gubernamentales que no sean de carácter nacional?.

La reflexión sobre esta pregunta debe ser guiada por dos principios generales. El primero es que tiene que existir una correcta correspondencia entre los grupos sociales que se beneficien o perjudiquen con las actividades realizadas y la jurisdicción política del órgano de aplicación. En el caso de la actividad cuarentenaria, los beneficios generalmente se distribuyen en todo el país aunque el impacto principal de la introducción de una enfermedad exótica determinada incida, real o potencialmente, en una o más zonas productoras del producto de que se trate. Consecuentemente se podría concluir que la actividad cuarentenaria debe ser responsabilidad del Estado Nacional con especial participación y cooperación, en casos particulares, de aquellas provincias que estén o pudieran ser afectadas por una enfermedad o plaga determinada.

Para analizar el caso de la fiscalización de productos, se seleccionará un ejemplo extremo: el de una planta ubicada en una provincia determinada que procesa principalmente productos primarios de esa provincia y exporta toda su producción a la Capital Federal. Es evidente que los beneficiarios de la actividad fiscalizadora son los consumidores en la Capital, mientras que los sujetos de la fiscalización son los productores de la provincia. La delegación de las funciones de fiscalización en la provincia generaría un conflicto de intereses en el órgano de aplicación que impediría la correcta realización de su tarea. Consecuentemente parecería que, en general, la actividad de fiscalización de la calidad sanitaria y comercial debe recaer en el Gobierno Central, aunque puedan existir situaciones particulares que posibiliten la delegación. En estos casos el criterio adicional de la eficiencia que pueda obtenerse a través de la descentralización operativa debe ser tenido en cuenta. Algunos países como Brasil y Canadá y, en menor medida, Estados Unidos, poseen sistemas con un considerable grado de participación por parte de las Provincias o Estados.

3.2.3. Actividades de sanidad agropecuaria que generan externalidades: el equilibrio entre lo público y lo privado

Ciertas actividades generan externalidades económicas; estas ocurren cuando los beneficios económicos producidos por una actividad determinada no pueden ser apropiados por el agente económico que realiza dicha actividad sino que se difunden a otros agentes económicos. Esta asimetría genera diferencias potencialmente importantes entre los beneficios privados de quien lleva a cabo la actividad y los beneficios sociales derivados de que dicha actividad se realice. Un ejemplo típico de la ocurrencia de externalidades económicas es el control de enfermedades endémicas a través de la vacunación³, lo que se hace extensible a la mayoría de las actividades de sanidad agropecuaria dirigidas al control y erradicación de enfermedades y plagas.

La teoría económica indica que cuando una actividad genera externalidades es conveniente que el Estado participe subdividiéndola. Cuanto mayores sean las externalidades y más extensa sea la difusión de los beneficios hacia otros sectores distintos de aquellos involucrados en la realización de la actividad, más importante y justificada será la participación del Estado. Por el contrario, si las externalidades son aprovechadas por un grupo limitado y relativamente homogéneo de actores económicos, es posible que la actividad sea realizada y financiada en forma conjunta por quienes se benefician directamente con la actividad⁴. Este caso explica y justifica la histórica propuesta de Guillermo Alchourron a sus colegas productores sobre el tema de la aftosa⁵. El control de la enfermedad beneficia a todo el país, pero principalmente a los productores de carne, quienes poseen, por lo tanto, un interés societario mayor que el resto de la sociedad y pueden asociarse y contribuir directamente a su erradicación.

Este ejemplo ilustra la existencia de externalidades importantes en el área sanitaria, pero al mismo tiempo solo justifica la acción directa del Estado en aquellos casos en que la externalidad se difunde ampliamente a los distintos sectores de la comunidad, resultando un grupo de potenciales beneficiarios de carácter heterogéneo y con dificultades operativas para agruparse y trabajar en forma conjunta. Cuanto más pequeño y homogéneo sea el grupo beneficiado por las externalidades, menor será la necesidad y justificación de una participación estatal directa.

3. Al vacunar un productor protege a sus animales, pero al disminuir la incidencia de la enfermedad contribuye a disminuir la posibilidad de contagio para sus vecinos. Por otro lado, si no vacuna, aumenta la posibilidad de contagio transfiriendo costos provocados a sus vecinos.
4. Los bienes a que responden a estas características han sido denominados en la literatura económica como bienes "Club". Ver Coase Richard y Todd Sandler "The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods", Cambridge University Press, 1986.
5. Guillermo Alchourrón, siendo Presidente de la Sociedad Rural Argentina, argumentó con sus colegas ganaderos sobre la importancia de participar en el control y erradicación de la fiebre aftosa con un argumento sencillo pero convincente: "las vacas son nuestras; por lo tanto la aftosa también".

CUADRO 2

POSIBLE DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE DISTINTAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS								
	SENASA	IASCAV	INASU	INAL	PROVINCIAS	EMPRESAS PRODUCTIVAS	ASOCIACION DE PRODUCTORES	EMPRESAS ESPECIALIZADAS
I. CONTROL CUARENTENARIO								
1. Control fronterizo (barreras externas).								
1.1. Importación.								
1.1.1. Enfermedades y plagas de interés cuarentenario.	■ ■	■ ■						■ ■
1.1.2. Calidad sanitaria (residuos y contaminantes).	■ ■		■					■ ■
1.1.3. Calidad comercial.								
1.2. Exportaciones.								
1.2.1. Enfermedades y plagas de interés cuarentenario.	■ ■	■ ■		■				■
1.2.2. Calidad sanitaria (residuos y contaminantes).	■ ■		■					
1.2.3. Calidad comercial.								
1.3. Control de barrera sanitaria externa de enfermedades y plagas (vinculadas al control y erradicación de enfermedades y plagas).	■	■						
II. FISCALIZACION DE LA PRODUCCION								
2.1. Calidad sanitaria (enfermedades de origen animal)	■	■ ■						■ ■ ■ ■
2.2. Calidad fitosanitaria de alimentos	■	■ ■						■ ■ ■ ■
2.3. Calidad sanitaria (residuos y contaminantes)	■	■ ■						■ ■ ■ ■
2.4. Calidad comercial e industrial de alimentos.								■
2.5. Calidad comercial de insumos (productos veterinarios, agroquímicos y otros).	■	■						■
2.6. Certificación de origen.								
III. CONTROL Y ERRADICACION DE ENFERMEADES Y PLAGAS								
3.1. Diagnóstico y vigilancia	■				■ ■			■
3.2. Campaña de vacunación.					■ ■		■ ■	
3.3. Control de plagas.	■				■ ■			

3. Algunas reflexiones sobre la organización institucional del sector público.

3.3.1. Participación de los usuarios en el gobierno de los organismos: los Consejos Directivos y las Comisiones Asesora

Se ha argumentado sobre el papel del sector público en las actividades de sanidad agropecuaria y los espacios de cooperación con las provincias y el sector privado. Sin embargo, además de estos temas ya tratados, es importante reflexionar sobre elementos organizativos y de gobierno institucional que contribuyan a la eficacia de las instituciones.

Aspecto de particular importancia es cómo asegurar la correcta articulación de los intereses y necesidades de los usuarios directos con las actividades de la institución. Tradicionalmente esta articulación se ha logrado mediante la conformación de comisiones asesoras y, más recientemente, siguiendo la experiencia desarrollada en los organismos de investigación, mediante la constitución de consejos directivos con representación sectorial o gremial. Esta última instancia tiene por objetivo otorgarles a los intereses sectoriales una posición a partir de la cual no solo proveen información y expresan demandas sobre las necesidades de los productores (tal es el caso de las comisiones asesoras), sino que además ejercen una autoridad real de dirección sobre la marcha de la institución.

Un análisis cuidadoso sobre este tipo de organización, altamente exitoso cuando se trata de organismos de investigación, permite plantear algunas dudas en el caso específico de los organismos sanitarios. El primero y más importante es que de las tres responsabilidades primarias de los organismos sanitarios -control sanitario de fronteras, fiscalización de la calidad sanitaria de los productos de origen agropecuario y control y erradicación de enfermedades y plagas -, ni la primera ni, en parte, la segunda, son funciones de promoción y apoyo a sectores productivos, sino, por el contrario, mecanismos de control dirigidos a resguardar los intereses de la sociedad en su conjunto. Un consejo directivo constituido por representantes del sector que realiza las actividades objeto de la fiscalización daría lugar a conflictos de intereses. Por el contrario, si la constitución del consejo directivo se basara en una representación amplia multisectorial que incluyera a todos los sectores involucrados, que en muchos casos poseen intereses encontrados, se crearía un ámbito de discusión complejo en el cual sería difícil lograr consenso sobre las prioridades y dirección de la institución.

De esta forma, aunque sin pretender establecer un juicio definitivo sobre el tema, pareciera que la estructura de gobierno de los organismos sanitarios no debería incluir consejos directivos con representación sectorial mayoritaria.

Una situación especial y distinta se refiere a las tareas directamente vinculadas con el control de enfermedades, en las cuales la participación y el compromiso de los productores agropecuarios tiene una enorme importancia. Asimismo, la prioridad relativa que se le otorga a cada enfermedad y las formas específicas como se llevan adelante las campañas sanitarias, deberían tomar en cuenta la opinión de los productores. El interés público que pudiera existir en las provincias afectadas justificaría también la participación de los organismos técnicos provinciales en la definición de prioridades, la confección de los programas de erradicación y control de enfermedades específicas y en la ejecución de actividades, lo que requiere mecanismos organizativos formales que lo hagan posible. No resulta conveniente establecer principios generales sobre la forma organizativa más adecuada; por el contrario, este parecería ser un problema práctico y específico, que depende en cada caso de la estructura productiva y organizacional existente en el ámbito regional y de la naturaleza del problema sanitario. La organización seguida para la fiebre aftosa, basada en una coordinación nacional y comisiones provinciales y municipales, puede servir a modo de ejemplo exitoso.

3.3.2. El equilibrio entre la autoridad política y la objetividad técnica

Para ser aceptadas y respetadas por la comunidad de usuarios, las tareas de fiscalización sanitaria y comercial deben contar con una intachable objetividad científica. Esto es particularmente importante cuando se trata de productos de exportación ya que deben ganarse la confianza de los consumidores y especialmente de los gobiernos de los países importadores a los que, en algunos casos, hasta les corresponde acreditar oficialmente a los organismos que realizan la fiscalización sanitaria de los productos exportados a sus mercados.

La confianza en la objetividad científica se logra a través del trabajo serio y responsable de muchos años, sometiéndose a inspecciones y desarrollando relaciones profesionales y personales entre los organismos sanitarios de los respectivos países. Para ello, la jerarquía profesional de los técnicos y la estabilidad en sus funciones, así como la independencia de ellos respecto de los intereses económicos fiscalizados por el organismo y del poder político eventualmente comprometido con dichos intereses económicos, son condiciones centrales.

Estos requerimientos de profesionalidad e independencia resultan esenciales para un país exportador y deben constituir, por lo tanto, una meta principal de la política sanitaria y de la organización institucional. Sin embargo, este objetivo, de por sí difícil, debe a su vez armonizarse con la necesidad de dar al poder político la posibilidad de proveer orientaciones generales en cuanto a prioridades, asignación de recursos y adaptaciones que surgen de nuevos convenios comerciales o de la política comercial y sanitaria en general.

La búsqueda de una armonía entre estas dos necesidades no conduce a una solución única, sino que ésta debe construirse sobre algunos principios generales entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) Una estructura descentralizada con autoridad colegiada que dé transparencia a los actos administrativos.
- b) Una carrera de funcionario público que establezca con claridad las normas de contratación, promoción, estabilidad, sanciones y renovación para todos los niveles de personal incluyendo el nivel de Director Nacional.
- c) La definición de una política comercial y sanitaria clara y con alcances de aplicación definidos por parte del poder político.
- d) El desarrollo completo de las normas que deberán guiar las tareas de fiscalización sanitaria y calidad comercial.
- e) La existencia de mecanismos de auditoría técnica (o lo que en la tradición anglosajona constituye la figura de la Inspección General) que controle estrictamente la existencia y el cumplimiento de las normas por parte de los organismos de fiscalización respectivos.

3.3.3. La integración de los servicios de salud animal con los de sanidad vegetal

Algunos países como Canadá, Estados Unidos, Chile y, en menor medida, Brasil, han dado pasos importantes con vistas a amalgamar los servicios de sanidad animal con los de sanidad vegetal, en una sola estructura de sanidad agropecuaria. El argumento principal a favor de esta decisión es el de poder utilizar conjuntamente la infraestructura física nacional y regional, y de servicios de apoyo como laboratorio de referencia y oficinas de aduana.

En Argentina, este tema ha sido considerado recientemente por los organismos involucrados y por la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, habiéndose tomado una serie de medidas tendientes a mejorar la coordinación y la cooperación interinstitucional. El tema principal de la integración completa de ambos servicios es un paso adicional a considerar. Organismos internacionales como la FAO y el IICA recomiendan hacerlo en función de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y de infraestructura, y de la mayor facilidad para definir e implementar una política sanitaria homogénea en ambos sectores.

3.4. Formas y mecanismos de financiamiento de las actividades de sanidad agropecuaria

Actualmente el financiamiento de las actividades de sanidad agropecuaria en la Argentina es de carácter mixto. El Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) recibe financiamiento del Tesoro Nacional para los salarios del personal hasta un monto global fijo y financia sus costos operativos con lo recaudado mediante tasas por retribución de servicios y aranceles. El Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), por el contrario, financia el total de sus actividades, incluyendo salarios, a través de tasas por retribución de servicios prestados y aranceles.

Esta asimetría institucional y la propia evolución de las fuentes de financiamiento de estos organismos y sus predecesores, sugiere la conveniencia de evaluar la razonabilidad de este esquema. En una sección anterior de este capítulo se ha argumentado que las funciones desarrolladas por estos organismos en el área de control de fronteras se corresponde, en lo esencial, con bienes públicos. De ser así, la lógica económica indica que por lo menos estas funciones deberían ser financiadas por el Estado a partir del Tesoro Nacional o de impuestos específicos. Por el contrario, las funciones vinculadas a la fiscalización de la calidad sanitaria y comercial de los productos de origen agropecuario son bienes públicos limitados al universo de consumidores de un bien determinado. En este caso cuanto más limitado o selecto sea el grupo consumidor, mayor peso tendrá el argumento de que tal actividad debe ser

financiada, independientemente de quien la realiza, mediante un impuesto al consumo de dicho bien; en tal sentido podría aceptarse que el método utilizado actualmente que consiste en cobrar una tasa a la empresa productora sujeto de la fiscalización, cumple con este requisito. Al ser igual para todas las plantas, la tasa se convierte en un costo fijo que es transferido al consumidor; por lo tanto se cobra a quien resulta más fácil cobrarle y, en definitiva, paga el consumidor. Por el contrario, cuanto más masivo o difundido es el consumo de un bien, más se aproxima la naturaleza de éste a la de un bien público y mayor validez tiene el argumento a favor de que las actividades de fiscalización sean financiadas por el Estado.

Finalmente, las actividades de control y erradicación de enfermedades generan excedentes económicos que son apropiados, principalmente, por los productores agropecuarios. En consecuencia, estas actividades, independientemente de quién las realiza, deberían ser financiadas, por lo menos en parte, por los propios productores.

Esta discusión sugiere que probablemente un financiamiento mixto sea el apropiado. Es necesario, sin embargo, evaluar y definir con mayor precisión las proporciones más adecuadas y los instrumentos específicos más eficientes para lograr una distribución de la carga financiera en forma equitativa a los beneficios obtenidos por los distintos sectores sociales. Asimismo parece razonable que en los países donde existen dos organismos de fiscalización los criterios de financiamiento sean iguales para ambos.

4. Algunas reflexiones finales

La puesta en marcha del Mercosur y la firma del Acuerdo del GATT son dos hechos de gran significación para la agricultura de la Argentina y otros países del Cono Sur.

En el área sanitaria la aparición de una nueva normativa, en particular en el caso del GATT, y de nuevos requerimientos institucionales del Mercosur - especialmente en cuanto a la capacidad de definir, negociar e implementar un proceso de armonización de la normativa sanitaria - , son temas a considerar en profundidad.

Una novedad importante es la mayor incidencia económica de las posibles transgresiones a la normativa acordada por el país. El texto GATT establece por primera vez la posibilidad de que un país exija a otro país firmante compensaciones para resarcirse por pérdidas provocadas por el incumplimiento de la

normativa. Esta nueva situación ilustra la importancia y jerarquía del tema, y la necesidad de articular mecanismos de diálogo y participación con las provincias y con los productores en lo que se refiere a la negociación e implementación de la normativa sanitaria incluida en los convenios internacionales, de manera de asegurar el conocimiento y la voluntad de cumplir con dichos acuerdos.

Por otra parte, la posibilidad de un efectivo cumplimiento de la normativa sanitaria es una condición central para expandir las oportunidades de comercio exterior. Esta capacidad exige de un sistema institucional que articule la actividad pública con las actividades realizadas por el sector privado, estimulando y posibilitando una creciente participación de este último en aquellas actividades en que pueda legítimamente participar en beneficio propio. Al Estado le cabe la responsabilidad de proveer los servicios de sanidad agropecuaria que por su naturaleza sean bienes públicos y, muy especialmente, aquellos dirigidos a proteger la salud del consumidor. La adecuada provisión de estos servicios reclama la existencia de un marco institucional apropiado, la capacidad técnica necesaria y un adecuado nivel de financiamiento. De no realizarse los esfuerzos destinados a lograr dichos objetivos, se producirán en el largo plazo consecuencias económicas de gran magnitud.

ANEXO

La organización institucional de la sanidad agropecuaria Breve descripción de los organismos en Argentina y otros países del Cono Sur

Argentina

Sanidad vegetal

El Instituto Argentina de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) fue creado en octubre de 1991 mediante decreto 2266/91. Su creación fue parte de la amplia reforma del Estado iniciada en octubre de 1990 y tuvo como objetivo específico adecuar las actividades del sector público en esta área a las crecientes exigencias impuestas por los mercados internacionales y, en particular, a las demandas emergentes de los nuevos acuerdos internacionales como el Mercosur y el GATT.

Uno de los principios básicos de la reforma fue delegar todas las acciones operativas en el área de la sanidad vegetal en un organismo descentralizado y con alta autarquía administrativa. La Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación retuvo en cambio la responsabilidad de definir los aspectos de política.

Los principales objetivos del IASCAV son la elaboración y aplicación de normas tendientes a mejorar los estándares de calidad fitosanitaria, sanitaria (residuos de plaguicidas) y comercial de los productos vegetales, sus partes, subproductos y derivados - ya sea en estado natural, semielaborado, elaborado, total o parcialmente industrializado-, para el mercado interno y externo. Asimismo es responsable de la programación, planificación, organización de programas de erradicación de plagas y/o enfermedades y del sistema de cuarentena vegetal; de la elaboración de las normas técnicas referidas a la calidad comercial e industrial y de la fijación de los contenidos o niveles máximos admisibles de residuos y contaminantes, y también de su fiscalización. Además el Instituto es la contraparte en las negociaciones internacionales, tanto en las bilaterales, como en las organizaciones multilaterales, como por ejemplo el Mercosur y el COSAVE, entre otros.

El IASCAV cuenta con la Dirección Nacional de Protección Vegetal y de Inspección General, las Direcciones de Gestión Técnica y de Servicios Administrativos y un Departamento de Asuntos Jurídicos. La primera de ellas tiene entre

sus responsabilidades primarias la de gestar las normas inherentes a la problemática de sanidad y cuarentena vegetal y calidad comercial; planificar, organizar, ejecutar o supervisar la ejecución de los programas nacionales de control y/o erradicación de plagas, como así también la de organizar y mantener el Registro de Productos Agroquímicos y Agrobiológicos y de las empresas prestadoras de servicios a terceros. La Dirección Nacional de Protección Vegetal cumple sus responsabilidades primarias a través de tres direcciones: de Cuarentena Vegetal, de Sanidad Vegetal y de Calidad Comercial. Esta área cuenta con alrededor de 100 agentes ligados en forma orgánica - funcional, y más de 150 agentes de dependencia indirecta por encontrarse afectados a los programas nacionales de control y erradicación de plagas (mosca de los frutos, picudo del algodón, sanidad cítrica, y nematodo dorado), que son los de ejecución interinstitucional.

La Dirección Nacional de Inspección General tiene entre sus responsabilidades las de fiscalización o supervisión de las normas del Instituto, incluyendo las funciones de determinaciones analíticas necesarias para la fiscalización. Tiene tres Direcciones: la de Puertos y Aeropuertos, la de Aduanas Secas y Pasos Fronterizos, y la de Laboratorios. Cuenta con más de 300 agentes, de los cuales el 70 % son inspectores y funcionarios de laboratorios.

Las Direcciones de Gestión Técnica y de Servicios Administrativos y el Departamento de Asuntos Jurídicos son unidades administrativas de apoyo.

El Decreto 2266 preveía la conformación de un Consejo Directivo de siete miembros, un Presidente y seis Directores, encargados de la administración y dirección del Instituto. Dicho Consejo se designaría por el Poder Ejecutivo, a propuesta del sector privado, de las provincias, y de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. En una segunda etapa el número de consejeros se elevó a once miembros, pero nunca fue integrado, debido a las dificultades para lograr un consenso con los distintos sectores y provincias involucradas. Pese a ello el sector privado ha ido integrando distintas Comisiones Técnicas de apoyo a las unidades administrativas, en particular en actividades de asesoramiento, tanto en las actividades cotidianas como en las negociaciones internacionales.

El decreto de creación le dio al Instituto la responsabilidad de crear el SACOVE, integrando y articulando a todos los actores institucionales con responsabilidad en la sanidad vegetal. Dado que la norma no definió claramente cuál es el alcance y operatividad del sistema, aún no se ha implementado en forma orgánica, más allá de una cierta delegación de funciones a algunas provincias y al sector privado.

Sanidad animal.

El Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) es el principal organismo del sector público nacional. Fue creado como organismo autárquico el 20 de septiembre de 1990 a través de la Ley 23.889. Su accionar está normado por el marco legal definido por la ley 3959 del año 1902 de Política Sanitaria, el Decreto 4238 del año 1958 de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal y el Código Alimentario Nacional.

El organismo cuenta con un Consejo de Administración integrado por representantes de entidades de productores, industria frigorífica, de la pesca y un representante de los gobiernos provinciales.

Para el cumplimiento de sus funciones el SENASA cuenta, además del Administrador General, con seis gerencias. La Gerencia de Luchas Sanitarias, se responsabiliza de la salud animal. La Gerencia de Inspección de Productos Alimenticios es responsable del control de procesos (elaboración, envasado, identificación y transporte) de los productos, subproductos y derivados de origen animal, desde que el animal, vivo o faenado, ingresa al establecimiento procesador. Ambas gerencias están apoyadas por la Gerencia del Laboratorio (Diagnóstico, Control y Métodos) que determina la aptitud de los zooterápicos e inmunógenos y la calidad sanitaria de los productos, subproductos y derivados de origen animal, con relación a la presencia de residuos no permitidos contaminantes o causas de alteración de los caracteres organolépticos. Estas tres gerencias se encuentran complementadas en su accionar por la Gerencia de Fiscalización y Comercialización Ganadera, la Gerencia de Aprobación de Productos Alimenticios y Farmacológicos y la Gerencia de Exportación e Importación de animales en pie y de los productos, subproductos y derivados, de zooterápicos, inmunógenos y alimento para animales, como sus lugares de elaboración o fraccionamiento. El SENASA tiene también tres subgerencias - Planificación, Administrativa y Asuntos Jurídicos -, que cumplen tareas de apoyo.

Además de las ya mencionadas, el SENASA cumple otras dos funciones importantes:

- a) es el responsable del control de las enfermedades exóticas, para lo cual establece condiciones de ingreso al país de animales en pie, sus productos, subproductos o derivados, alimentos utilizados para animales o materias primas para la elaboración de productos utilizados en el diagnóstico, prevención o tratamiento de las enfermedades. A nivel

internacional integra o envía representante al Mercosur, la OIE, la FAO, el IICA, la OPS y la OMS, coordinando con estos organismos internacionales el control y erradicación de las enfermedades.

- b) colabora con la Dirección General Impositiva en la implementación de resoluciones conjuntas con el fin de fiscalizar el cumplimiento de las tasas e impuestos correspondientes, especialmente los referidos al IVA.

Para llevar a cabo sus responsabilidades, el SENASA ha dividido el país en áreas o regiones en base a ecosistemas, sistemas de producción, importancia de la producción y grado de elaboración de los productos ganaderos, distribuyendo supervisores de área o regionales que a su vez controlan el accionar del personal de las comisiones locales, establecimientos elaboradores, procesadores o laboratorios del área.

Este sistema de delegación regional le permite al SENASA coordinar su accionar con las provincias a través de las Comisiones Provinciales de Sanidad Animal (COPROSAS), donde están representados todos los sectores involucrados en la prevención, diagnóstico, control, erradicación y tratamiento de las enfermedades de los animales, como así también los representantes de las industrias elaboradoras, procesadoras de productos, subproductos y derivados de origen animal.

A nivel provincial, los organismos responsables se encuentran dentro de las Direcciones Provinciales de Ganadería, las que están encargadas de coordinar con el SENASA el control de la salud animal y de los procesos de los productos animales, tratando de unificar criterios y lograr una buena sanidad de los rodeos y un producto final apto para el consumo, sin contaminantes ni residuos perjudiciales para la salud humana.

Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Ganadería, dependiente de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, con tres Direcciones (Sanidad Animal, Producción y Comercialización Ganadera, y Fiscalización Agropecuaria), ejecutan y supervisan las normativas provinciales.

Brasil

Las áreas de sanidad vegetal y salud animal (incluyendo el tema de semillas y parte agronómica de la evaluación de plaguicidas) se encuentra bajo la autoridad de la Secretaría de Defensa Sanitaria Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria (MAARA). El área ministerial específica de sanidad vegetal es el Departamento de Defensa e Inspección Vegetal. La principal característica del Brasil es la profunda descentralización de acciones y responsabilidades en los respectivos servicios de los Estados. Esta situación, que a priori parece muy conveniente, encuentra su principal escollo en que las decisiones de Brasilia no siempre se aceptan y/o cumplen, si las mismas se refieren a cultivos sensibles en los mencionados Estados. Desde el punto de vista del Mercosur, y especialmente de Argentina, es uno de los principales obstáculos que habrá que salvar para que las negociaciones que cristalicen sean posteriormente aplicadas. Los recursos son aportados por el mencionado Ministerio, aunque se encuentran estudiando el arancelamiento de los servicios.

Chile

Ambas áreas sanitarias, más aquellas referidas a semillas, plaguicidas (ya sea registro o control) y programas de desarrollo, se encuentran agrupadas en el Servicio Agrícola Ganadero, bajo la autoridad del Director General. Por su parte, cada una de las áreas de sanidad vegetal y de semillas y plaguicidas, y de sanidad animal, se encuentran bajo la autoridad del Director del Departamento de Protección Agrícola y del Director de los Servicios Veterinarios respectivamente. En el caso de Chile, ambos servicios se encuentran divididos en regiones (coincidentes con las regiones políticas) y se reproduce en cada una de ellas la estructura central, compartiendo infraestructura y servicios de apoyo. Todas las decisiones son tomadas a nivel central y se ejecutan regionalmente. En algunos casos, si las acciones corresponden a programas nacionales estratégicos, el personal depende directamente de la Oficina Central. El funcionamiento se financia conjuntamente a través del cobro de aranceles de servicios y recursos del Ministerio de Agricultura.

Paraguay

Los servicios sanitarios se encuentran separados y bajo la decisión de distintos viceministros. Existe una Dirección de Defensa Vegetal que asume responsabilidades en sanidad vegetal, semillas y plaguicidas y un Servicio de Sanidad Animal dirigido igualmente al control de frigoríficos y pasos de frontera. La estructura no se encuentra muy desarrollada y no existen organizaciones regionales, excepto en los puestos fronterizos de control. En este momento se negocia con el BID - BIRF un préstamo de fortalecimiento institucional que

contempla la creación de un instituto descentralizado y autárquico. Este organismo se autofinanciaría con el cobro de aranceles y tasas de servicios. En la actualidad se están fijando algunos aranceles para ser utilizados por el servicio.

Uruguay

Ambos servicios sanitarios dependen del mismo Secretario dentro del Ministerio de Agricultura, pero de distintos Directores Generales. El de sanidad vegetal es el Servicio de Protección Agrícola que depende del Director General de los Servicios Agrícolas y engloba responsabilidades en materia de sanidad vegetal y plaguicidas. La temática de semillas, en cuanto no se refiera a la problemática sanitaria, depende de una Dirección de Semillas independiente. Existen delegaciones desarrolladas en algunos departamentos, especialmente referidas a la fiscalización fronteriza. Las decisiones son centralizadas. La financiación se sustenta por aportes del ministerio y el cobro de aranceles. Los aranceles y tasas devengados por la prestación de servicios son administrados por el IICA, por cuenta del Servicio de Protección Agrícola. En el caso de los servicios de sanidad animal, cuenta con comisiones departamentales integradas por autoridades nacionales y departamentales y representantes de las entidades agropecuarias y profesionales.

Surge de esta descripción que los organismos sanitarios actuales tienen en todos los países de la región dos responsabilidades primarias: a) el control y erradicación de enfermedades y plagas y b) el control cuarentenario.

Por el contrario, la responsabilidad de los mismos en el área de fiscalización de los estándares de la calidad fitosanitaria, sanitaria y comercial varía según los países; por lo general y hasta ahora, tienen una baja responsabilidad en el área de fiscalización de la calidad comercial. Sin embargo, es evidente que esta área, de creciente importancia frente a la apertura comercial, requiere un fortalecimiento institucional inmediato

Bibliografía

Convenio SAGyP - INTA: Proyecto de fortalecimiento del Sector Público en el Area Agroalimentaria. Diagnóstico de las Instituciones del Sector Público Nacional vinculadas a la política agroalimentaria, noviembre de 1994.

Friedman, Lee: Microeconomic Policy Analysis.

Gisselquist, David: Import Barriers for Agricultural Inputs. MNOP/The World Bank Trade Expansion Program, Paper 10, 1994.

IICA/The World Bank/CIRAD/DANIDA/Goverment of France: Public and Private Sector Roles in the Provision of Agricultural. Support Services Proccedings of the International Symposium. Costa Rica, mayo de 1993.

Mc Gee, Denis: World Phytosanitary System: Problems and Solutions. World Bank Training Workshop, june 1995.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave: Hacienda pública teórica y aplicada, McGraw Hill, 1992.

Ostrom, Elinor: Governing of Commons, The Evolutions of Institution for Collective Action, Cambridge University Press, 1990.

Umali, Dina; Feder, Geshon y Haan de, Cornelis: Papel de los Sectores Público y Privado en la provisión de Servicios de Apoyo a la Agricultura, Memoria del Simposio Internacional IICA, Banco Mundial, CIRAD DANIDA, IICA, San José, 1993.

CAPÍTULO 4

INFORMACIÓN DE MERCADOS Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

PATRICIO LAMARCA
Asesor de Gabinete
SAPyA, Argentina

CLAUDIO SABSAY
Programa de Promoción de
Productos de Base Agrícola
No Tradicional
SAPyA, Argentina

1. Introducción

El programa de estabilización y apertura de la economía argentina iniciado en el año 1990 ha significado un cambio de contexto significativo luego de décadas de inestabilidad y de persistencia en un modelo económico que, salvo breves alternancias, estuvo signado por el aislamiento y se caracterizó por la sustitución de importaciones industriales y la imposición a la producción agropecuaria a través de retenciones a las exportación. En forma paralela se inició un ambicioso programa de reforma del Estado con el fin de reducir las restricciones a la libre competencia mediante la desregulación de la actividad económica y de mejorar las condiciones de competitividad externa de la economía nacional. El objetivo central del modelo económico adoptado es la inserción plena de la Argentina a la economía mundial.

La inserción internacional se apoya en una renovada acción en materia de relaciones comerciales internacionales, como la activa participación de nuestro país en las gestiones y negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y en la firma del Tratado del Mercosur que permite acceder a un mercado mucho más amplio a través de un acelerado proceso de integración regional.

El empalme de la economía argentina en las corrientes comerciales y financieras mundiales se produce en el contexto de una globalización generalizada de esos procesos económicos. La creciente internacionalización es, en buena parte, producto de los rápidos avances tecnológicos, particularmente en materia de las comunicaciones y la informática. Las nuevas oportunidades creadas por estos avances permiten aumentar la competitividad pero al mismo tiempo exigen una innovación permanente para poder competir exitosamente.

La conjunción de un escenario inédito de estabilidad política y económica en el país, en un marco de apertura y de inserción a procesos económicos y financieros mundiales altamente dinámicos, ha significado descubrir abruptamente una larga cadena de restricciones en la competitividad interna y externa. El proceso iniciado de reforma del Estado ya ha logrado sustanciales mejoras en términos de reducciones de impuestos y tasas, reducción de costos y aumento en la eficiencia por la privatización de una amplia gama de servicios y, en general, remoción de múltiples restricciones a la competencia y desincentivos a la productividad. En el plano microeconómico, incluyendo al complejo agroindustrial, se entró en una etapa acelerada de transformaciones hacia una mayor productividad que se expresa en aumentos de inversiones en maquinaria y equipos, incorporación de tecnología de punta y en formas modernas de gestión empresarial.

Estas notables mejoras, aunque absolutamente necesarias, resultan insuficientes para asegurar el aumento requerido en las exportaciones, las que se encuentran sumamente rezagadas frente al aumento de las importaciones y al superávit comercial que se necesita para afrontar los servicios de la deuda externa. Para asegurar la viabilidad del modelo económico adoptado se requiere un aumento y diversificación de las exportaciones de magnitud muy superior al alcanzado hasta ahora. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, el presente modelo de apertura plantea un enorme desafío, en el cual, el incremento sostenido de las ventas al exterior ha dejado de ser un objetivo deseable para convertirse en una meta imprescindible, además de urgente. El sector agropecuario y agroindustrial ofrecen una oportunidad singular para coadyuvar al logro de este objetivo nacional.

En los últimos cuatro años se ha registrado un lento pero importante aumento en las exportaciones de origen agropecuario y pesquero, particularmente de productos procesados. Si bien algunas cadenas productivas han sobresalido por su mayor contribución al aumento de las exportaciones - tales como oleaginosas, pesca, frutas y hortalizas - otras como carnes, cuero, lácteos, y tabaco han mostrado también un comportamiento dinámico. El avance se está dando tanto en términos cuantitativos como cualitativos, observándose una mayor diversificación de las exportaciones. Como ya se evidencia en el primer semestre de 1995, la entrada en vigencia de Mercosur permitirá acelerar estos procesos de diversificación y aumento de las exportaciones de origen agropecuario. Sin embargo, existe una oportunidad de acelerar estos procesos de manera mucho más significativa, no solo orientados a Mercosur sino también a otros mercados actuales y potenciales.

Se estima que las posibilidades de aumentar la producción primaria supera los 10 mil millones de pesos por año (Cap et al., 1993). Esta estimación se basa en la brecha existente entre los rendimientos obtenidos, por producto y zona de producción, y aquellos obtenidos en parcelas demostrativas con tecnologías disponibles (60% en carne vacuna, 40% en girasol, 38% en maíz, 30% en trigo, y 25% en soya, entre otros). El bajísimo nivel de uso de fertilizantes (en promedio 30 kg/ha en 1994) comparado con los niveles utilizados en otros países (entre 120-300 kg/ha) explica en gran medida esta brecha. La duplicación en el uso de fertilizantes observada durante los últimos cuatro años (pasó de 15 a 30 kg/ha) evidencia la capacidad de respuesta de la producción, pero resalta también la posibilidad de expandir sustancialmente la producción primaria.

La capacidad de repuesta de la industria de base agropecuaria, demostrada durante los últimos años, permitiría agregar valor a la producción primaria y generar nuevas fuentes de empleo. Para ello se requiere articular con el sector privado una estrategia nacional de promoción de exportaciones, en el marco de

una economía de mercado, que incentive el desarrollo de una industria de transformación pujante y activa en el exterior y que oriente a la producción primaria hacia aquellos productos y calidades con demanda en expansión asegurando sus mercados.

La experiencia internacional en la materia, particularmente de aquellos casos que se consideran como exitosos (Chile, Brasil, sudeste de Asia, Alemania) es un extenso y variado inventario de estímulos públicos concertados que permiten desarrollar programas de penetración en los mercados potenciales. Dentro de la amplia gama de estímulos utilizados, la información de mercados y la promoción directa de exportaciones son elementos comunes a los casos exitosos. La reciente equiparación del tratamiento arancelario y de reembolsos a la exportación de productos de origen agropecuario a los de origen industrial es un paso crítico en la dirección correcta. Sin embargo, para incentivar un sector exportador dinámico se requiere discriminar adecuadamente la situación de los diversos subsectores, analizando y concertando en cada caso los mecanismos más apropiados a tal fin.

En la sección 2 del presente capítulo se expone una síntesis del rol de la información de mercados como bien público. En la sección 3 se analizan las necesidades de información de mercados de productos primarios y semiprocados, y el rol del sector público en la materia. En la sección 4 se analizan las necesidades de información y de promoción de exportaciones de productos diferenciados. Y en la sección 5 se presenta un resumen de las principales líneas de acción propuestas.

2. La información de mercados como bien público

La disponibilidad de información oportuna es imprescindible para lograr eficiencia en una economía de mercado. Lo es tanto para la concertación de políticas que potencien el desarrollo de los sectores productivos y para estudios de mercado (información histórico-estadística), como para proveer transparencia a los mercados y facilitar la toma de decisiones empresariales sobre la base de una mejor y oportuna información (aquella información corriente utilizada en la toma de decisiones en tiempo real).

Corresponde distinguir la información que posee atributos de bien público (que no se agota por su uso, y es de libre disponibilidad) de aquella con atributos de bien privado -sobre operaciones individuales realizadas por empresas, cuyos beneficios son internalizados por las mismas (Zijp 1994; Umali y Schwartz, 1994). La legislación sobre secreto estadístico vigente en nuestro país, al

garantizar que los datos provistos a organismos públicos por las empresas deberán ser suministrados y publicados exclusivamente en compilaciones de conjunto, protege la información de carácter privado. De esta manera se protege el secreto comercial y se incentiva la innovación. Sin embargo, el verdadero límite entre la información privada y la información de naturaleza pública está definido por la posibilidad de individualizar al informante (Wallace, 1994). Es decir, si se evita la posibilidad de individualizar a quien realizó la operación, la utilidad pública de la información sobre operaciones de mercado justifica plenamente su divulgación.

Para que se dé un proceso dinámico de innovación y competencia se requiere que la información de mercados esté oportuna y libremente disponible a niveles de agregación apropiados. Si la información es "internalizada" solo por una empresa o unas pocas, se crea la posibilidad de generar cuasirrentas que disminuyen el incentivo a la innovación por parte de éstas, y lleva a tomar decisiones con información incompleta a las posibles empresas competidoras. La conveniencia social de fomentar la competencia y la innovación a través de una divulgación amplia y oportuna de la información proveniente de operaciones de mercados resulta obvia.

Sólo en unos pocos casos pueden darse simultáneamente efectos positivos y adversos. Tal es el caso de información detallada sobre operaciones individuales de exportación; restringir el acceso a la misma a los exportadores actualmente existentes les brinda la oportunidad para generar cuasirrentas en desmedro de otros exportadores potenciales, pero su filtración inmediata a importadores y competidores en los mercados externos pondría en desventaja competitiva a las empresas exportadoras del país (Wallace, 1994). Es por ello que resulta conveniente en estos casos consultar y concertar con los sectores usuarios de la información tanto la frecuencia y oportunidad como los niveles de agregación más apropiados para su divulgación.

Corresponde distinguir entre "información de mercados" (en plural) que hace a la transparencia de los mercados mayoristas y minoristas nacionales, de la información sobre mercados externos potenciales para productos específicos, denominada en este trabajo "información de mercado" (en singular), relevante para estrategias concertadas de promoción de exportaciones. Esta diferenciación de la información en función de objetivos públicos permite analizar en forma más precisa el rol del Estado en la captación, procesamiento, análisis y divulgación de los diversos tipos de información.

En el caso de mercados externos para productos primarios y semiprocados (commodities, incluyendo productos tales como harinas, aceites, jugos cítricos,

carnes y subproductos) la demanda externa es una demanda derivada de la demanda del consumidor final. Se trata de productos "genéricos" por lo que existen posibilidades de sustitución con productos de otras procedencias. Las posibilidades de diferenciar los productos, aunque crecientes, se limitan a especificaciones según estándares internacionales de calidad y se dan en un grado mucho menor que en el caso de los productos procesados aptos para el consumo directo, los que permiten una diferenciación bien definida sea por origen o marca. Estas características de los llamados commodity markets y el acceso electrónico a la información sobre precios determinan que las necesidades de divulgación de la información, así como los mecanismos aptos para promover las exportaciones, sean en las commodities diferentes de los correspondientes a los productos finales diferenciados.

3. Información de mercados y exportaciones de productos primarios y semiprocados

3.1. La información y el comercio de commodities

El negocio de las commodities agropecuarias (productos primarios y semiprocados) siempre ha estado relacionado con la información, esto es, con la capacidad de los operadores de acceder a los datos que les permitan anticiparse a los movimientos en los mercados.

Como es bien sabido, la estructura del comercio internacional en este rubro está conformada en un 95% por empresas multinacionales de gran envergadura que operan sobre bases internacionales en los principales países productores y consumidores. La operación de commodities sobre base internacional siempre fue una ventaja comparativa y competitiva esencial, porque la misma estructura proveía el sustento informativo que daba origen a la acción compradora o vendedora. Era necesario, redituable y habitual tener personal propio in situ, recorriendo y verificando el estado de una zona de producción o monitoreando las necesidades de importación de un determinado país.

La crisis de precios agrícolas de la década de 1930 provocó que los gobiernos de los principales países productores tomaran medidas para preservar la viabilidad de sus producciones agrícolas. De esta crisis surgieron diferentes mecanismos y organismos públicos, entre ellos la creación de las Juntas en los principales países exportadores (Australia, Canadá, Sudáfrica y Argentina) y de la Commodity Credit Corporation en EE.UU., que prioritariamente apuntaban a los aspectos comerciales. Estas medidas dieron como resultado diferentes

perfiles de actuación gubernamental frente al comercio, generándose monopolios oficiales en algunos casos (Australia, Sudáfrica y Canadá) y programas de soporte de precios indirectos en otros (EE.UU.).

Uno de los objetivos presente en este cambio de orientación era el de contar con una presencia pública que equilibrase o, en los casos de monopolios estatales, directamente reemplazase la presencia predominante de estos operadores internacionales en los mercados y, a la vez, diera el marco para la ejecución de acciones independientes de promoción de la producción y venta externa de cada país.

Pero el factor común de estos cambios fue que se reconoció la responsabilidad pública de instrumentar sistemas de información confiable, desinteresada y sistematizada de producción, precios y mercados a fin de proveer máxima transparencia a los mismos, dirigidos tanto a productores como a la industria procesadora y el comercio local. Salvo en los casos en que se generaron monopolios estatales de comercialización, los sistemas públicos de información han venido suministrando la base informativa objetiva para la formación de precios en bolsas y mercados.

Para cumplir esa función pública, se carecía de la capacidad actual de generar rápida y ágilmente información, y de contar con diversidad de canales para difundirla. En los últimos veinte años se ha dado en paralelo un crecimiento exponencial de las operaciones en los recintos bursátiles internacionales, especialmente en lo que hace a operaciones financieras, pero también en la operatoria de futuros con commodities, en donde las transacciones representan volúmenes varias veces superiores a las transacciones reales finales .

El auge en los mercados institucionalizados de materias primas, integrados a la globalización, reconoce como eje principal el desarrollo de las comunicaciones y la informática, que no sólo ha hecho mucho más simple el acceso y la operación en ellos sino que, además, ha puesto a disposición del público un acabado seguimiento de los factores que influyen sobre estos mercados ya sean fundamentals (información sobre producción, stocks, comercio y cotizaciones de cada producto) o technicals (información sobre las posiciones de los operadores).

Como efecto de esta situación se ha generalizado una irrupción de nuevos y más variados operadores, como lo son, por ejemplo, los fondos de inversión institucionales y privados o una amplia gama de especuladores financieros, que le han otorgado liquidez, transparencia y volumen a los mercados internacionales,

particularmente a los mercados de EE.UU., por lo que éstos han pasado a ser cada vez mejor punto de referencia. Estos mercados de materias primas han dejado de ser patrimonio exclusivo sectorial, por lo que para su correcto seguimiento es necesario estar mucho más atento a los technicals y a los factores macroeconómicos globales que años atrás.

La formación de precios que surge de estos ámbitos resulta, entonces, de la amalgama de un paquete informativo amplísimo y, aun cuando se argumenta que la presencia de operadores extrasectoriales provoca distorsiones potenciando alzas y bajas, la liquidez que estos les confieren a los mercados resulta de capital importancia.

En la difusión del acontecer del mercado la batería de información al alcance del operador y el productor para la toma de decisiones casi no tiene restricciones. Los medios masivos de comunicación son hoy muchas veces portadores de datos que antes se reservaban a unos pocos. Además, han proliferado empresas de prestación de servicios específicos que, por ejemplo en el campo de los negocios de commodities, proporcionan servicios de procesamiento y análisis de la información cada vez más accesibles.

El comercio internacional de commodities, con la información al alcance de todos, se ha transformado en una operación altamente sofisticada y compleja en donde el entramado de coberturas de riesgo o posiciones en los diferentes mercados, acotan las posibles pérdidas o ganancias a niveles muy pequeños. Contar con datos de la evolución de los mercados en tiempo real, analizados a fondo casi en simultáneo y con un conocimiento mucho más acabado de las características de los operadores y de la localización de las demandas y, por supuesto, de las ofertas, ha modificado el enfoque de las operaciones con commodities o con productos de base agropecuaria de diversos grados de elaboración. Esta nueva lógica ha hecho que en esencia sea bastante similar operar con cualquier tipo de commodities. Como resultado, muchas de las grandes compañías que en el pasado se dedicaban exclusivamente al comercio de commodities específicas han tomado decisiones estratégicas diversificando su actividad a otras commodities (por ejemplo, Cargill, Louis Dreyfus en petróleo o energía).

Otras empresas nacionales y transnacionales, han comenzado a integrarse verticalmente, abarcando en lo posible desde el productor hasta la góndola del supermercado, siguiendo una tendencia estratégica de negocios que parece sintetizarse en "un paso atrás hacia el productor y un escalón adelante hacia el consumidor". Empresas tales como Global Rice (con arroces) en el exterior o Cargill (pollos y derivados y otros) y Aceitera General Deheza (aceites) en el

ámbito local, son ejemplos de verticalización. Ellas han comprendido que cada día se reduce un poco más la incidencia del costo de las materias primas en los precios de venta del producto terminado al consumidor. Por ello, están haciendo una cuantiosa inversión para prestigiar marcas con acceso al consumidor final, lo cual cambia el eje de rentabilidad empresaria.

3.2. El rol del sector público

Pese a este aluvión informativo y al repliegue del Estado regulador, en el caso de las commodities agropecuarias se sigue reconociendo la responsabilidad pública en cuanto a la generación y difusión de información. Función que es particularmente crítica en algunos campos considerados la base de información estratégica como aquella referida al volumen y estado de cosechas, los rendimientos esperados, la calidad de los productos, bases de datos de precios y sobre stocks, la entrada de la mercadería al circuito comercial, la evolución de los embarques y de procesamiento de productos. Dicha función está orientada a darle transparencia a los mercados y evitar distorsiones en los mismos, para contribuir de esta manera al proceso de toma de decisiones del productor o del industrial, y a proporcionar el insumo básico para el diseño de las políticas públicas.

Muchos de los sistemas oficiales antes mencionados, están aún vigentes y se han ido adecuando a los avances tecnológicos con los medios electrónicos disponibles (por ejemplo, el servicio on line del Departamento de Agricultura de los EE.UU.).

La información, así concebida, es una necesidad crítica para el industrial de base agropecuaria, el que tiene su operación pendiente de la evolución en la producción y comercialización de sus insumos básicos a nivel nacional. Para el industrial orientado a la exportación, además de esta información de mercados, le resulta necesario contar con información sobre estructura de mercados compradores, canales de comercialización y principales operadores, alternativas de despacho y transporte, modalidades de financiamiento y políticas arancelarias en origen y destino. Para ello se requiere realizar estudios de mercado y montar un sistema de inteligencia de mercado, mercado por mercado.

Como se mencionó en la Introducción, en casi todos los casos exitosos de economías agroexportadoras, el Estado ha pasado a desempeñar un rol cada vez más activo en la promoción de industrias de transformación competitivas,

orientadas a la exportación de productos con mayor valor agregado. Ese nuevo rol se ha vehiculado de diferentes maneras a partir de apoyo financiero, capacitación, información, acompañamiento en gestiones externas, estímulos arancelarios o para-arancelarios y garantías de crédito a la exportación.

Actualmente también se reconoce la necesidad de contar con estructuras públicas, semipúblicas o privadas que, con o sin delegación de atribuciones públicas, apoyen la presencia en el exterior de las producciones nacionales, ya sea en forma concertada o al menos en forma coordinada entre el sector público y las empresas comerciales. En los últimos años, esta función se ha volcado de las commodities a la amplia gama de los productos elaborados, aun cuando siguen funcionando estructuras de este tipo para commodities en importantes países exportadores (US Wheat Associates, US Rice Millers, etc.) incluyendo a los países que aún persisten en sus monopolios de ventas externas (Canadá, Australia, entre otros.). Estas estructuras, tanto para commodities como para productos elaborados, cuentan con sistemas propios de análisis e inteligencia de mercados y suministran información a nivel sector, subsector o empresa permitiendo una asignación de recursos más eficaz. Además, suministran servicios de capacitación en diferentes áreas y el apoyo logístico necesario para estimular la competitividad externa de las empresas exportadoras.

En prácticamente todos los casos exitosos analizados se presta especial atención al desarrollo y el fomento de nuevas empresas pequeñas y medianas - PyMES, y a la asociación entre ellas para ayudarlas a desarrollar competitividad y a desenvolverse con éxito en el marco internacional.

3.3. Los servicios provistos por el sector público en Argentina

Los cambios introducidos en la institucionalidad del sector público agropecuario argentino, a partir de la reforma del estado, han afectado el perfil de prestación de las dos funciones mencionadas, esto es, la información de mercados y la promoción de exportaciones. Esa nueva institucionalidad del sector, que responde en líneas generales a las tendencias internacionales, plantea una serie de desafíos tanto para el sector público como para el privado.

En el pasado reciente la gestión del sector público, en lo que hace a información y promoción de exportaciones agropecuarias o agroindustriales, era desarrollada por la Junta Nacional de Granos, en el caso de las materias primas agrícolas, y por la Junta Nacional de Carnes para las manufacturas ganaderas. Fuera de las actividades que realizaban las Juntas no existían otras de importancia desarrolladas por el sector público. El modelo de gestión puesto en práctica por

las Juntas no había sido ni actualizado ni validado en los últimos años y el acompañamiento a su gestión por parte de quienes eran sus beneficiarios reales o potenciales, los productores, era bastante limitado.

Estos organismos, por tener atribuciones comerciales, prestaban adicionalmente una serie de servicios diversos que iban desde la regulación y el sostén de precios o la administración de elevadores terminales hasta la gestión comercial del Plan Alimentario Nacional, e incluso la importación ocasional de productos tales como pollos o fertilizantes. Es decir, eran entes estatales con capacidad comercial a los que se les agregaban funciones muy variadas. Ambos organismos generaban y mantenían amplias y valiosas estructuras de información específica, las únicas con algún grado de sistematización, aun cuando el ejercicio de esas funciones no estaba siempre orientado a objetivos claros ni la difusión de la información tenía la generalización deseable.

Paralelamente, existían fuentes privadas, como las bolsas y mercados u otras organizaciones, que suministraban informes derivados de la base pública. Por su parte, la Junta de Granos tenía convenios de suministro de información, contra la prestación del servicio, con sistemas internacionales como Reuters, CMA y World Perspectives.

En lo que hace a la promoción de exportaciones el modelo de las Juntas, dirigido, salvo excepciones, exclusivamente a granos y carnes, se basaba principalmente en su capacidad de interlocución con gobiernos extranjeros y con entes estatales de comercialización. También, se organizaban campañas de difusión en el exterior, aunque en forma irregular, y se mantenía una presencia permanente en los foros internacionales de cada especialidad.

En los últimos diez años se viene produciendo una gradual desafectación del Estado como responsable directo de la importación de alimentos en diferentes partes del mundo. Esta tendencia internacional, se ha venido acentuando sobre todo en América Latina (Brasil, Perú, Colombia, México, etc.), Europa del Este, África y algunos países de Asia. La evidencia de esta realidad no ha hecho sino confirmar el debilitamiento de la negociación comercial oficial directa, una de las principales armas de promoción y penetración de mercados que utilizaba la Argentina para sus productos agropecuarios.

La eliminación de las Juntas en noviembre de 1991 significó la transferencia de varias de sus funciones a la órbita de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, entre ellas, las de información y las de política comercial interna y externa. Desde entonces la SAPyA ha efectuado esfuerzos para mantener y

reforzar las atribuciones públicas de captación de información que antes tenían las Juntas. Dichas entidades poseían atribuciones para requerir en forma obligatoria la presentación de declaraciones juradas sobre el comercio, industrialización, exportación y precios de productos lo que les permitía elaborar un flujo continuo de información relativa a la evolución de oferta y demanda. Asimismo, la Junta de Granos tenía una red de distritos cuya principal función era la de hacer evaluaciones acerca de la evolución de los cultivos y estimaciones de cosechas; esta red ha pasado a la órbita de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

A raíz de la reforma mencionada y con el objeto de reforzar sus atribuciones, durante 1992 y 1993 se dictaron dos resoluciones del Ministerio de Economía y dos resoluciones de la Secretaría, que han reafirmado la responsabilidad pública de ésta en materia de información de mercados, la que ha mantenido y realizado importantes esfuerzos para sistematizar la base de datos existente. El procesamiento y la difusión de la información eran aspectos deficitarios de la gestión de las Juntas; para que esta información tenga la utilidad deseada debe estar disponible en forma rápida y generalizada para productores, comerciantes e industriales, utilizando los medios disponibles más adecuados.

Al efecto de desempeñar correctamente esta función en un marco ampliado, es decir cubriendo todo el espectro de la producción agropecuaria, la respuesta de la SAPyA ha sido crear del Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera (SIIAP) el cual, aún en proceso de armado, procura constituirse en un centro de procesamiento, transmisión electrónica y difusión de toda la información pública sectorial. El sistema comprende no solo la base de datos completa del sector sino también un formato de información puntual (highlights) sobre evolución de mercados, precios, cuadros de oferta y demanda, evolución de cosechas, industrialización y comercialización interna y externa.

En el mercado argentino existen ya redes de información privadas orientadas al sector agropecuario como, por ejemplo, AGRONET (sociedad de IBM y STARTEL) o FORUS (organizada por CARBAP) las que ya se encuentran ligadas y difundiendo electrónicamente la información del SIIAP. Además, se mantienen acuerdos de difusión con servicios internacionales. En este campo, puede preverse que aparecerán con el tiempo muchas otras iniciativas, algunas ya en proceso de creación como la red de la Federación de Acopiadores o del movimiento cooperativo.

En la difusión pública, también es extremadamente importante, seguir reforzando los canales de contacto directo con los productores e industriales. Además, es fundamental darle regularidad y formalidad a la transmisión de los

datos, como se hace, por ejemplo, mediante el cronograma de información de cosechas o de oferta y demanda del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que se difunde en fechas prefijadas en un horario posterior al cierre de los mercados. Estas formalidades son importantes para jerarquizar la información pública y consolidarla como factor esencial para proveer transparencia a los mercados.

La gestión en la promoción externa fue, salvo la gestión ante entes comercializadores estatales, un conjunto de iniciativas aisladas que no tuvieron permanencia. Hasta ahora en la Argentina no ha existido una conciencia clara de la necesidad de promover las exportaciones de origen agropecuario y diversificarlas. Este nunca fue un objetivo público prioritario y sostenido ni tampoco algo que las empresas privadas, o las entidades que las nuclean, apoyaran como elemento central para su desarrollo.

Hasta la vigencia del Plan de Convertibilidad, los vaivenes del tipo de cambio fueron marcando un mayor o menor sesgo antiexportador. La industria aceitera es tal vez uno de los pocos casos en los que se instrumentó un sistema arancelario de promoción a la incorporación de valor agregado, con carácter permanente. Esta industria, que ha crecido vertiginosamente y cuyos actores son básicamente los mismos operadores internacionales del comercio de granos, llegó a contar con diferenciales cambiarios superiores en más del 20 % a los vigentes para la exportación de las materias primas. En la actualidad, ese diferencial es del 6 %, computando 3,5 % de derechos sobre la materia prima más 2,5 % de reembolso sobre los aceites y subproductos.

Puesto que en la actualidad se cuenta con estabilidad y apertura, es necesario extremar las iniciativas para inducir un avance sustantivo en las ventas externas. En este sentido, y aun cuando en 1995 se abrió un "cuarto intermedio" motivado en razones fiscales, la decisión adoptada de igualar el tratamiento de reembolsos a la exportación entre las manufacturas de origen industrial y las de origen agropecuario, importa como decisión política que implica un cambio en la concepción tradicional. Pero esta medida tomada aisladamente no es suficiente ni garantiza el éxito.

Las experiencias internacionales más exitosas en este campo han demostrado la necesidad de generar marcos de interacción privado-públicos que permitan aprovechar las respectivas especificidades para lograr el objetivo común de aumentar la presencia en los mercados del exterior. Para ello se requiere un esfuerzo profundo de planificación y fijación de metas públicas, y un sector privado convencido y comprometido con el desarrollo de los programas

concertados. Por la gravitación de lo coyuntural, ninguno de estos aspectos ha sido habitual en la Argentina de las últimas décadas. La planificación pública en este campo recién comienza y el nivel de compromiso del sector privado, si bien está creciendo, aún no parece ir más allá de empresas aisladas.

La SAPyA, a través de programas ad-hoc, como el Programa de Promoción de Exportaciones de Productos No Tradicionales de Base Agropecuaria (PROMEX) y el Programa de Promoción de Exportaciones de Carnes (PROCAR) ha desarrollado una intensa actividad en el plano local e internacional, concurriendo a ferias y exposiciones junto con los sectores privados interesados. Además, ya se han generado bases de datos y sistemas de suministro de información para productores e industriales pequeños y medianos.

La Fundación Export-AR, organizada por la Cancillería, busca un aprovechamiento integral de la red de consejerías comerciales en el exterior. Sin embargo, al igual que los programas mencionados precedentemente, no cuenta con un presupuesto adecuado a la importancia de la función.

4. Información de mercado y promoción de exportaciones de productos diferenciados

4.1. Cambios en el contexto internacional

Tanto en Argentina como a nivel internacional, los sistemas agroalimentarios están sufriendo importantes procesos de cambio que se caracterizan por tres tendencias dominantes: (a) modificación de los patrones de consumo y hábitos de compras en relación con el tipo de alimentos demandados y con su grado de preparación, contenido y forma de presentación; (b) innovaciones tecnológicas en la producción y procesamiento de alimentos que impulsan importantes procesos de reestructuración industrial; y (c) cambios en la conformación y estructuras de las cadenas agroalimentarias, especialmente en las etapas de comercialización y distribución.

La interacción de estas tres tendencias acarrea profundas transformaciones estructurales en los sistemas agroalimentarios que dan lugar al surgimiento de nuevos actores, de nuevos núcleos de concentración de poder económico y nuevas modalidades de articulación entre los sectores de producción primaria, de procesamiento y de comercialización. Para poder articular una política de promoción de exportaciones en el marco de la creciente globalización de las economías, se requiere entender la naturaleza de estos cambios, no solo para

preverlos sino para potenciar y facilitar la transición con miras a aumentar la competitividad externa.

Cambios en la demanda

Los cambios en la demanda se originan en aumentos de los ingresos de importantes segmentos de la población, en la acelerada urbanización que se observa en la mayoría de los países, y en los cambios en cuanto a la composición por edades y la estructura ocupacional de la población. La evolución del ingreso personal en las últimas décadas implicó una disminución en el porcentaje del mismo que se dedica a la alimentación, no solo en los estratos de ingresos altos sino también en los niveles de ingreso medios y bajos superiores. El efecto ingreso redundante en el crecimiento de la demanda de alimentos considerados como superiores por sus contenidos (como las carnes, pescados, lácteos, frutas y hortalizas), pero fundamentalmente hace que disminuya la importancia de la variable precio en las decisiones de compra. El consumidor hace hincapié en rasgos cualitativos como el valor nutritivo, beneficios para la salud, diversidad, calidad, presentación y otros atributos referidos a la conveniencia de uso o utilidad de tiempo, espacio y forma de los alimentos.

Los procesos de urbanización continúan aceleradamente en la mayoría de los países. Así como en los países desarrollados la población rural decrece, se anticipa que en la mayoría de los países en desarrollo el grueso del crecimiento poblacional se dará en áreas urbanas, las que prácticamente se duplicarían en los próximos 25 años (Naciones Unidas, 1993). Simultáneamente, la disminución en las tasas de mortalidad se refleja en aumentos de la proporción de la población en edad de trabajar y, en general, de adultos. La urbanización y el envejecimiento poblacional, junto con los cambios en la estructura ocupacional, y otros cambios sociales concomitantes como el incremento de los núcleos familiares mono-parentales, de matrimonios sin hijos, y particularmente la incorporación de la mujer al mercado laboral, traen aparejados importantes cambios en los patrones de consumo y en la demanda de alimentos. La mayor valoración del "tiempo", ya sea el destinado a la preparación de alimentos o para el traslado de las personas a las bocas de expendio o de consumo, produce un incremento notable en el consumo fuera del hogar y en la demanda por alimentos elaborados y semipreparados.

Tanto en los países desarrollados como en los estratos altos y medios de los países en desarrollo se observan también cambios sustantivos en la demanda

en términos de aspectos vinculados con la salud, tales como contenidos nutricionales, residuos de plaguicidas, colorantes, endulcorantes o preservantes artificiales y tipos de grasas. Segmentos cada vez más importantes de la demanda llegan a valorar tanto la naturalidad de los alimentos que han dado origen a una importante y creciente industria de alimentos "naturales", cuya expresión máxima son los productos denominados "orgánicos". Estos cambios inducen a formular normas públicas más restrictivas sobre tolerancia de residuos potencialmente tóxicos y a requerir información más detallada para el consumidor sobre el contenido de los alimentos y su certificación.

Cambios en la estructura de la industria

Esta variación en la demanda que refleja importantes cambios en la "valoración" de los alimentos, no solo en cuanto a su contenido sino en cuanto a la utilidades de tiempo, espacio y forma que de ellos deriva el consumidor, ha originado profundas transformaciones en la organización de la producción y comercialización de alimentos. En este sentido, se identifican dos tendencias simultáneas. Por un lado, la globalización mundial trae aparejada la homogeneización de ciertos alimentos cuyo ejemplo más visible es la proliferación de cadenas mundiales de alimentos rápidos (fast food chains tipo McDonald). Por otra parte, se rescata la singularidad de lo regional, de los alimentos locales de prestigio, de los productos denominados delikatessen o gourmets (tales como el jamón de Parma, las aceitunas griegas, el azafrán español o los vinos de determinados lugares), y de los productos para grupos étnicos localizados fuera de sus países de origen.

Desde el punto de vista mercadotécnico estas dos tendencias utilizan como instrumento la segmentación de los mercados por grupos de consumidores según edades, instrucción, poder adquisitivo, origen cultural y otros determinantes de los patrones de consumo. La industria agroalimentaria de punta estratifica, desarrolla y atiende los diversos segmentos o nichos de mercado de una manera creciente y acelerada a través del establecimiento de "marcas" y la diferenciación de productos. Para ello desarrolla y utiliza nuevas tecnologías de procesamiento y técnicas de comercialización que apuntan a satisfacer las necesidades y a generar nuevas en función de las características de cada segmento o nicho. Desde el punto de vista comercial corresponde distinguir entre las cadenas de alimentos rápidos y los productos diferenciados para el consumo final.

Las cadenas de alimentos rápidos, que apuntan a un mercado urbano de consumo masivo, priorizan calidad, homogeneidad, tiempo de servicio y precio y resultan en una demanda derivada de productos primarios con alta especificidad en materia de calidad (por ej.: en tipos de cortes de carnes, aves o pescados, tipos de harinas, aceites y papas) y de regularidad de entregas. La especificidad y la regularidad requerida en materia de insumos lleva a una creciente integración comercial hacia atrás en la cadena, particularmente con la provisión de materias primas y la producción primaria. Dada la creciente expansión y la escala internacional de muchas de estas cadenas, existen oportunidades importantes de exportar productos de origen agropecuario semiprocesados (tales como carnes, aceites, harinas, papas y vegetales congelados, entre otros productos) mediante contratos de largo plazo con tales cadenas. Estas oportunidades ameritan ser exploradas en profundidad mediante estudios de mercado no solo por ramas de productos sino particularmente por cadenas de alimentos rápidos o marcas internacionales. La concertación con el sector primario y procesador para la realización de estos estudios es de alta prioridad para la Argentina.

En el caso de los productos diferenciados para consumo final se observa una tendencia acelerada de aumento en la producción y comercialización de alimentos procesados que ahorran tiempo de preparación tales como alimentos instantáneos, supercongelados o de congelación rápida para preservar atributos de frescura y calidad, deshidratados, liofilizados, con uso de colorantes y preservantes naturales, como así también de productos regionales y gourmets. Estos productos implican mayor precio pero también requieren inversiones en investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos de producción, importantes inversiones en plantas y equipos para la preparación de los productos, mecanismos de certificación de calidad, e incluso inversiones considerables en propaganda para su lanzamiento y la consolidación del prestigio asociado a la marca. Por tratarse de inversiones de riesgo, los productos diferenciados finales ameritan estudios de mercado y experiencias pilotos cuya realización, si bien compete al sector privado, exige entender la capacidad de producción y organización, actual y potencial, por rama de actividad en el país, y particularmente, entender la organización de la comercialización mayorista y minorista en el exterior y su dinámica de cambio a fin de desarrollar estrategias para adecuarse a la mismas.

Cambios en la estructura de comercialización

A los cambios verificados en la demanda de alimentos se agregan las grandes

transformaciones que se observan en la comercialización y distribución de alimentos, debidas no solo al desarrollo de cadenas de frío, incluyendo transportes y contenedores de temperatura controlada, sino particularmente a la notable expansión que está teniendo la comercialización a través de supermercados minoristas y mayoristas o hipermercados. La capacidad de los supermercados y sus cadenas de manejar grandes volúmenes de muy variados productos, y de monitorear diariamente las preferencias de los consumidores a través de sus computadoras por el código de barras y el scanner, les ha permitido posicionarse ventajosamente como interlocutores privilegiados de la oferta de productos alimenticios.

Este fenómeno se observa tanto en el exterior como en la Argentina y se caracteriza por un grado creciente de concentración y transnacionalización. En un análisis realizado en 1994, el Food Institute estima que para el año 2000 el 90% de la comercialización alimentaria de EE.UU. estaría en manos de las 25 cadenas más grandes. En Europa las 5 cadenas más importantes participan con casi el 60% de la comercialización minorista de productos alimenticios. En 1973 los supermercados y autoservicios en Argentina ya representaban el 11% de las bocas de expendio y el 57% de las ventas minoristas; se espera que el número de supermercados aumente de mil a tres mil en el año 2000, y el de hipermercados de 25 a 100 (citados en Trigo, 1995). El crecimiento de la importancia de los supermercados y de su concentración en cadenas, tanto en el país como en el exterior, aumenta su poder de negociación en los mercados y su capacidad de desarrollar marcas propias.

Sólo las empresas alimentarias más grandes, con marcas de reconocido prestigio asociado a calidad, estarían en condiciones favorables para negociar con tales cadenas. Las PyMES alimenticias estarán en condiciones desventajosas para negociar; podrán competir solo en mercados locales. En mercados nacionales y externos pueden competir solo si se organizan entre ellas para garantizar volúmenes mayores, calidad y regularidad de entregas. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia exitosa de numerosas empresas en nuestro país y en el exterior, ello es posible. Si se organizan para exportar, las PyMES pueden jugar un rol protagónico en promover la competencia y la iniciativa privada y en contribuir a un proceso continuo y dinámico de innovación industrial y comercial. Sobre este tema se volverá más adelante.

Estas tendencias dominantes en el escenario internacional proveen el marco para formular una propuesta sobre promoción de exportaciones agroalimentarias y un sistema de información que cumpla tres funciones básicas: servir como insumo para el diseño y desarrollo de un mecanismo concertado y

eficiente de promoción de exportaciones; orientar al sector público en las negociaciones bi y multilaterales, así como en la investigación tecnológica y de apoyo al desarrollo de nuevos productos; identificar oportunidades de negocios por parte del sector privado.

4.2. Promoción de exportaciones de productos diferenciados

Un primer requisito para incentivar las exportaciones de productos diferenciados es proveer un marco de estabilidad política y económica. Este requisito se da recién hoy en Argentina, aunque aún queda mucho por hacer. Los países desarrollados e incluso muchos países en desarrollo llevan varios años por delante a nuestro país en esta materia.

Como se mencionó más arriba, un segundo requisito es la voluntad política de promover las exportaciones. La razón principal de promover las exportaciones de productos diferenciados es la de generar un superávit mayor en la balanza comercial. Mientras el ingreso de divisas se obtenía con relativa facilidad y abundancia mediante la exportación de productos primarios, el interés por instrumentar mecanismos de diversificación de exportaciones tanto en destinos como en productos fue escaso, circunstancial o no se concretó en políticas de largo aliento, armónicas y sostenidas en el tiempo. Evidencia de ello es que la participación argentina en el comercio mundial de productos de origen agropecuario es sumamente baja con relación a su potencial (2.5% en 1991-93), y en gran proporción se trata de productos primarios o semiprocesados (60% en 1991-93). Los destinos de las exportaciones se encuentran concentrados en Brasil (15% en 1993), EE.UU. (9%) y la C.E. (38%), particularmente en Holanda, pero inclusive las exportaciones a este último país evidencian la falta de desarrollo de canales de comercialización propios ya que en su mayor parte no están destinadas a abastecer dicha plaza sino a triangular productos para otros destinos. La voluntad política y sostenibilidad de las acciones de promoción son requisito esencial para desarrollar una mística y cultura exportadoras.

Un tercer requisito es la concertación de una política de promoción de exportaciones. Los procesos de concertación pública-privada son necesarios tanto para identificar oportunidades como para definir metas viables y formular los mecanismos de promoción más adecuados a las características y posibilidades del país. El caso de Chile ilustra cómo, aprovechando las oportunidades de mercado en base a un buen sistema de información, es posible desarrollar un mecanismo público/privado de concertación relativamente eficiente, con planificación a mediano y largo plazo, lo que le permitió a ese país insertar exitosamente su producción en el mercado internacional con una gama diversificada de productos diferenciados de origen agropecuario.

Economías de escala y PyMES

A pesar de los procesos de modernización de la agroindustria durante los últimos diez años, particularmente en la industria oleaginosa, de papel, de algunos productos lácteos y de jugos de frutas, la agroindustria nacional se encuentra muy distante de los indicadores de eficiencia de la industria del sector en EE.UU. y la C.E. Se observan diferencias sumamente importantes en cuanto a escala de las plantas y a la productividad de la mano de obra (Cuadro 1). La excepción la constituyen las industrias oleaginosas, de leche en polvo, de jugos de fruta y la industria frigorífica, en las que el nivel tecnológico es similar al internacional. Las diferencias para el conjunto de la industria con los indicadores de escala y productividad de otros países de Mercosur son, en general, reducidas y favorecen o no a Argentina según la rama de productos de que se trate. Si bien esto da cierto oxígeno en el corto plazo, aun suponiendo una gradual reducción de subsidios agrícolas en EE.UU. y la C.E., la competitividad a mediano y largo plazo dependerá de la capacidad de la agroindustria nacional de aumentar sus productividad y captar economías de escala en la producción, procesamiento y comercialización externa.

Cuadro 1

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA EN ARGENTINA, ESTADOS UNIDOS Y COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. AÑO 1986.

Indicador	Argentina	Estados Unidos	Comunidad Europea
Número de plantas	28371	20436	25916
Valor producción/planta (millones de u\$s)	0.431	15.4	11.2
Empleo/planta (personas)	13.2	218	136
Valor producción/empleado (miles u\$s/persona)	33	218	136

Fuente:

Reproducido de Obschatko, E. de: Perfil del complejo agro-industrial argentino en 1994. Buenos Aires. IICA 1994.

Elaborado en base a información de Banco Central y Gargiulo G.: Lineamientos para la competitividad. SPE/SAGyP/IICA. Estudio de Competitividad Agropecuaria.

Como ya se mencionó, de la globalización de las economías resulta una expansión creciente de empresas transnacionales tanto en la producción como en la comercialización de alimentos (supermercados e hipermercados). Sólo las empresas alimentarias más grandes, con niveles tecnológicos de punta que les permitan obtener alta productividad y que desarrollen marcas de reconocido prestigio asociado a calidad, estarían en condiciones favorables para competir o negociar con tales cadenas. Las PyMES alimenticias estarán en condiciones desventajosas para negociar. Su atomización, dispersión y reducido giro de actividades atenta contra su propia subsistencia en un mercado internacional altamente competitivo que se caracteriza por el alto grado de concentración e integración vertical y/u horizontal. Podrán competir en el mercado a nivel nacional y en mercados externos si se organizan entre ellas para garantizar volúmenes mayores, calidad y regularidad de entregas, y si se asocian para adquirir mayor poder de negociación en la compra y en la venta de sus productos y subproductos. No obstante esta apreciación general, referida fundamentalmente a la comercialización de grandes volúmenes, existen pequeños nichos de mercado atendidos por negocios de especialidades para un selecto y reducido grupo de consumidores, donde las PyMES individualmente pueden tener mayores posibilidades siempre y cuando respondan con la calidad y presentación que estos mercados de altos precios y extremadamente exigentes demandan.

Como lo demuestra la experiencia de numerosas pequeñas y medianas empresas en nuestro país (Cambios con Impacto, SAPyA 1995) y en otros países, las PyMES pueden competir exitosamente en determinados nichos de mercado. Si se organizan para exportar, particularmente estableciendo alianzas estratégicas con cadenas comerciales en los países importadores, las PyMES no solo pueden contribuir a generar empleo, sino también jugar un rol protagónico en promover la competencia y la iniciativa privada. Ello es esencial para que se dé un proceso continuo y dinámico de innovación industrial y comercial para exportar.

Rol del sector público

Por tratarse de actividades de producción y exportación de naturaleza netamente privadas, que implican inversiones de riesgo pero cuyos eventuales beneficios serían internalizados por las empresas productoras, los productos diferenciados ameritan estudios y experiencias pilotos cuya realización compete al sector privado. A fin de desarrollar estrategias empresarias de producción y penetración en mercados externos se requiere entender no solo la naturaleza

de la demanda, la competencia de oferta y la capacidad de absorción de tales mercados sino también la organización de la comercialización mayorista y minorista en dichos mercados y sus dinámica de cambio.

El rol del sector público en relación con estudios de mercado en el exterior debiera concentrarse en el apoyo al sector privado en tres áreas importantes: (a) facilitar el acceso a la información de mercados en el exterior e incorporación de la información relevante al SIIAP; (b) facilitar el acceso a los mercados respectivos mediante gestiones de las misiones diplomáticas en el exterior ante organismos del sector público en el marco de acuerdos bi y multilaterales, tanto en materia arancelaria y paraarancelaria como en lo relativo a otras barreras a la importación para los productos de que se trate; y (c) facilitar la realización de misiones empresarias al exterior, la participación en ferias y exposiciones de interés para la producción nacional y la apertura de representaciones de las cámaras empresarias argentinas en los principales mercados en el exterior. Si bien algunas de estas actividades de apoyo se realizan en la actualidad, el desarrollo de un programa de exportaciones agroalimentarias a largo plazo, acordes con las potencialidades del país, requiere hacerlas en medida mucho mayor y de manera concertada y sistemática, mercado por mercado.

Mas allá de estos apoyos esenciales en el exterior, al sector público le compete nivelar el terreno de juego dentro del país pero no solo en materia de reembolsos a las exportaciones agroalimentarias y de disminución de otros gravámenes internos que descolocan a la producción nacional. También deberá preocuparse por: (a) asegurar una transparencia máxima en los mercados nacionales de productos primarios e insumos utilizados por la industria alimenticia; (b) cofinanciar la realización de estudios por cadenas o ramas de actividad sobre la capacidad de producción, organización actual, y potencial de reestructuración de la agroindustria para una exportación competitiva, a fin de diseñar estrategias concertadas de promoción de exportaciones que resulten viables; y (c) facilitar el acceso al crédito en condiciones cercanas a niveles internacionales competitivos. Esto último es particularmente importante en el caso de las PyMES que en la actualidad deben abonar tasas de interés superiores en 100% o más a los niveles internacionales a los que tienen acceso competidores externos e inclusive las grandes empresas en el país. Como se sugirió en la sección 3 de este capítulo, el apoyo crediticio especial debería estar condicionado a la aprobación de proyectos específicos por parte de entidades crediticias competentes. Asimismo, resulta oportuno explorar con la banca comercial el apoyo que ésta podría brindar al sector privado en materia de promoción de exportaciones, ya sea en la captación y provisión de información como en capacitación en áreas específicas tales como análisis de riesgo y estudios de mercado.

En relación con información de mercados nacionales sobre productos diferenciados, corresponde destacar que estos se caracterizan por una menor transparencia por tratarse de productos con innumerables variantes de calidad, presentación y envases. Las normas que obligan a listar los contenidos y a especificar los precios por kilogramo de contenido neto coadyuvan a mejorar la transparencia en los mercados mayoristas y minoristas. Sin embargo, debido a la importancia de fomentar la competencia interna y la transparencia en dichos mercados, resulta necesario debatir la conveniencia y factibilidad de mejorar el sistema de información sobre precios de aquellos productos diferenciados de consumo más popular.

Capacitación

Cuando se hace referencia a la promoción de exportaciones de productos diferenciados, distinguiéndolos de los productos primarios o semiprocados genéricos, commodities, resulta necesario destacar algunas particularidades importantes que los diferencian. Se trata de una amplia gama de productos que van desde frescos hasta procesados, aptos para el consumo final, entre los que se incluyen productos con diferentes grados de procesamiento para uso industrial selectivo.

Los productos diferenciados, tanto las especialidades delikatesen o productos gourmet como los productos diferenciados de consumo más masivo, se diferencian de los productos genéricos porque su consumo no está exclusivamente asentado en la satisfacción de necesidades alimenticias sino también, en mayor o en menor grado, en la obtención de placer (cualidades sensoriales) o en la comodidad de uso. La estrategia de comercialización se construye sobre la base de imágenes agradables, saludables, de estatus, de conveniencia. En la publicidad se recurre a tácticas de psicología motivacional, de lingüística y a técnicas de empaque y presentación que crean necesidades y fortalecen la penetración de los productos. En un importante porcentaje estos productos se adquieren por impulso en los lugares de compras, más que por una decisión previa a las salidas de compra.

Tanto en los productos frescos como en los procesados, el aspecto, la presentación y la comodidad de uso se agregan a las características intrínsecas de los productos para diferenciarlos. Las tecnologías de producción, procesamiento y envases necesitan adecuarse a las características de la demanda, a lo que debe agregarse un plan de posicionamiento en el mercado, de comercialización con las cadenas de supermercados y de restaurantes que

operan en los distintos mercados externos, y de posicionamiento y presentación del producto en los locales de expendio. Ello hace imprescindible contar con personal capacitado para estas funciones; la situación por cierto difiere en el caso de los tradicionales operadores de productos primarios quienes, en países como Argentina, poseen una larga experiencia y trayectoria y entre los cuales probablemente existe en número suficiente los profesionales idóneos. El país tiene escasa tradición exportadora en materia de productos diferenciados y, por lo tanto, la cantidad de profesionales idóneos en esa materia también lo es. La capacitación de recursos humanos para la gestión de producción y comercialización externa a distintos niveles surge como una necesidad acuciante, particularmente en el caso de las PyMES.

Esta capacitación debería incluir áreas claves tales como: (a) gestión moderna de producción y planificación estratégica; (b) manejo y motivación de recursos humanos para la eficiencia, calidad y creatividad en el desarrollo de nuevos productos; (c) conceptos de calidad: control de calidad, certificación de calidad, calidad total, normas ISO; (d) formas asociativas y de colaboración empresaria para la exportación; (e) técnicas de negociación y de gestión comercial externa; (f) técnicas de investigación de mercado; (g) captación, análisis y utilización de información comercial y sobre mercados de futuros y análisis de riesgo; (h) utilización de redes de información sobre mercados; (i) aspectos prácticos de tratados internacionales sobre comercio (tales como restricciones arancelarias y para-arancelarias, tolerancias máximas de residuos, excepciones, plazos) con relación a acuerdos bilaterales y multilaterales como GATT, OMC, CE, NAFTA, MERCOSUR, ALADI; y (j) servicios de apoyo y programas estatales o concertados (políticas, programas y proyectos de promoción de exportaciones, PROMEX, Export-AR, Cambio Rural, PROCAR, PROPECA, COMERCAR, normas sanitarias y bromatológicas, etc). La capacitación podría complementarse mediante estudios de casos y también con pasantías en empresas exitosas y en grandes centros de recepción o distribución de productos.

Cuál debe ser el rol del estado en relación con esta capacitación? Excepto en áreas específicas directamente relacionadas con la actividad de organismos estatales no pareciera justificado que deba encargarse de proveer dicha capacitación ya que para brindarla existen universidades y diversas instituciones en mejores condiciones organizativas. Sin embargo, la importancia de promover las exportaciones y facilitar la capacitación de recursos humanos en las PyMES con vistas a desempeñar un papel dinamizador de la competencia, justifica plenamente que organismos estatales jueguen un rol catalizador, concertando con el sector privado la organización de cursos que respondan a las necesidades más urgentes en la materia y apoyando su realización mediante la cofinanciación de becas para personal de las PyMES, contra la aprobación de proyectos que reúnan los requisitos definidos en la concertación.

4.3. Necesidad de coordinación

Crear las condiciones para mejorar la inserción de la industria alimentaria nacional en el comercio internacional requiere de una conceptualización sistémica según la cual la conjunción de acciones públicas y privadas cobren eficacia por la sinergia que entre ellas se genera. No hay duda de que las diversas iniciativas adelantadas por organismos estatales, particularmente por la SAPyA, representan valiosos aportes en la dirección correcta. Hay un conjunto de instituciones nacionales y provinciales que entienden sobre comercio exterior y promoción de exportaciones. Esta diversidad hace que en ocasiones se produzcan superposiciones innecesarias y hasta una callada competencia de numerosas iniciativas que se concretan en acciones aisladas. Por lo tanto, reviste fundamental importancia, y hasta urgencia, el definir una política clara y enérgica de promoción de exportaciones alimentarias a mediano y largo plazo, que sea concertada con el sector privado y esté coordinada al más alto nivel de gobierno.

Para que esta política tenga fuerza y continuidad, y para que se facilite la coordinación entre los distintos organismos estatales, se requiere una ley especial que provea el marco jurídico y fije los grandes objetivos pero que al mismo tiempo otorgue flexibilidad en cuanto a la implementación. Para que esta política sea efectiva, debe formular objetivos y metas claras, además de establecer indicadores y criterios de evaluación a fin de poder afianzar los logros y corregir las deficiencias. El Estado tiene que desempeñar un rol importante pero no exclusivo. Le corresponde actuar como convocante para analizar las oportunidades y acordar con el sector privado las líneas de acción y los instrumentos a utilizarse. Productores agropecuarios y empresarios industriales deben sentir que son los actores principales y motivarse para desempeñar su papel a pleno, concertando con el Estado y entre ellos las acciones necesarias por cadenas o ramas de productos.

La SAPyA, por entender en un gran número de áreas relevantes tales como sanidad animal y vegetal, tipificación de productos, supervisión de mercados y desarrollo del sistema nacional de información, es el ámbito natural para la coordinación del programa de promoción de exportaciones en estrecha colaboración con otras áreas del gobierno nacional y de gobiernos provinciales.

5. Propuestas de líneas de acción

La puesta en práctica de un plan de acción en el campo de la información de mercados y la promoción de exportaciones tanto de las materias primas agropecuarias como del vasto complejo agroindustrial, debe ser una de las

principales metas en la estrategia futura de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ello es así por cuanto hace a la especificidad de su función el propiciar condiciones de desarrollo armónicas y sostenibles para la producción primaria y para la industria de transformación que de ella se deriva.

En estas materias, y especialmente en lo referido a commodities, la transición funcional desde la eliminación de las Juntas se podría decir que está completada. La Secretaría ha suplido correctamente la actuación de esos entes, por lo que la nueva forma institucional no parece ser una restricción; pese a ello, todo desarrollo tendiente a articular un modelo de gestión que redunde en una relación privilegiada con los respectivos sectores privados debe ser priorizado. Esta relación debe ser constante y sistemática y llevarse adelante por medio de comisiones especiales por rama de producto o actividad a fin de lograr estrategias concertadas que resulten apropiadas para cada rama y a las oportunidades de mercado que se abran.

La Secretaría debe continuar en la línea de volcar cada vez más recursos para acercarse a la industria de transformación, acentuando la formación de profesionales con esa orientación para sus cuadros y profundizando su accionar con el fin de contar con un acabado conocimiento de las estructuras de producción que le permitan efectuar un constante seguimiento de su evolución.

Es necesario, por otra parte, que la Secretaría siga activa en las gestiones internacionales como hasta ahora, favoreciendo mecanismos de acción rápida en negociaciones multilaterales y gobierno a gobierno, como las llevadas a cabo en Brasil en el caso de la discusión de las ventas de trigo y en la denuncia de operaciones subsidiadas de otros orígenes, o promoviendo las ventas de trigo y arroz a Japón y otros países de Asia. Esta tarea requiere planificación y un gran conocimiento de mercados y, en consecuencia, lo que obliga a profundizar la línea de una mayor profesionalización de sus cuadros.

En orden de proponer un plan de acción, dirigido al amplio espectro agropecuario y agroindustrial, que impulse el objetivo de aumentar y diversificar las exportaciones, se proponen los siguientes pasos:

Generar una mística exportadora en el sector

En esta etapa, que debe ser concebida como fundacional, es algo estrictamente necesario y a la vez una responsabilidad pública -en este caso de la SAPyA- lanzar y priorizar la promoción de exportaciones de origen agropecuario y pesquero transformándola en una "idea fuerza". Existe ya, un aceptable nivel de

interlocución con los sectores privados respectivos como para formalizar una atmósfera de consenso en torno a este objetivo. El momento es oportuno, por el mensaje en esta dirección resultante de las recientes turbulencias económicas, que han permitido que se visualice en forma amplia y profunda la necesidad de recomponer estructuralmente la balanza comercial del país, diversificándola y promoviendo las exportaciones.

Como primer paso en esta dirección debe proponerse la sanción de una ley de fomento a las exportaciones de productos agropecuarios, particularmente de productos industriales de base agropecuaria o pesquera. Dicha ley debiera cubrir los siguientes aspectos: consagrar la incumbencia de la Secretaría sobre todo el sector alimentario a efectos de orientar la actividad exportadora; definir una mecánica de aplicación y afectación presupuestaria del tipo de los Acuerdos-Programa; y delinear un perfil de actuación flexible y modulado por ramas de actividad.

Un elemento de valor que podría tomarse de las experiencias externas (Corea - Japón) es condicionar el otorgamiento de apoyos - financieros, de promoción y difusión, de información, de capacitación, e incluso de índole arancelaria- al cumplimiento de determinadas metas cuantificables en términos de desempeño de exportaciones y también a un activo acompañamiento por parte de las empresas a la gestión oficial en el campo de las certificaciones de calidad, en las pautas de cumplimiento de contratos, en el intercambio de información, y en patrones de ocupación y capacitación de mano de obra y recursos humanos orientados a aumentar la competitividad externa. Estas metas deben ser rigurosamente auditadas durante la gestión.

Desde un comienzo el costo del programa debiera ser soportado, aunque fuere parcialmente, por las empresas privadas que han de beneficiarse con él. Este tipo de condicionamientos tiene potencial para constituirse en la columna vertebral de los programas, en razón de que promueven un nivel más profundo y activo de compromiso privado. La experiencia internacional muestra que a partir de ese mayor compromiso han surgido múltiples experiencias asociativas, con baja o nula participación oficial y que trascienden las dimensiones y el alcance del programa original, tales como clubes y consorcios de exportadores, nuevas estructuras para el comercio exterior, estructuras de representación conjunta, e incluso, consorcios de transporte, de financiamiento y de seguros a la exportación.

Crear una marca que otorgue identidad al producto nacional

Parte central de la estrategia debe consistir en la búsqueda consensuada de una marca general o una identificación de procedencia, que dé personalidad e identidad a los productos locales en los mercados del exterior.

Exceptuando las commodities, por su larga presencia en los mercados internacionales, los productos argentinos son desconocidos en el exterior. El camino más corto para lograr ese mayor conocimiento reside en realizar un esfuerzo coordinado a nivel nacional de marketing institucional. Será menester buscar un sello que exprese y sintetice determinadas características que tienen gran aceptación en los mercados internacionales y que, a pesar de la irregularidad y escaso volumen de participación en los mercados externos, siguen siendo virtudes de muchos productos argentinos. Existe un capital a explotar en ese campo, que es precisamente el de los productos naturales y libres de contaminantes.

Este sello, que podría ser el emblema de la estrategia central de exportaciones agroalimentarias, podría ser ARGENTINA CALIDAD NATURAL u otro similar, y estar sujeto a una rigurosa certificación de cumplimiento, que abarque centralmente los parámetros de calidad pero también todos aquellos aspectos que hacen a la buena ejecución de los negocios.

En el comercio internacional se sabe que construir el prestigio de una marca no es una tarea fácil ni una inversión que reporte beneficios en el corto plazo. Pero no es un objetivo imposible, sobre todo si se consigue asociar el interés público al privado. Evidentemente, buena parte de esa inversión destinada a promoción externa y a promover el sistema de certificación, sobre todo en las primeras etapas, deberá ser pública; pero para asegurar su éxito y el compromiso del sector privado es necesario que éste participe tanto en la concepción del programa como en su financiamiento.

Buscar mecanismos de concertación con los sectores privados

En esta estrategia, será imprescindible seguir buscando nuevos mecanismos de concertación con los sectores privados que permitan desarrollar y validar en la práctica marcos de acción, y apoyar mecanismos de asociación entre empresas privadas.

La SAPyA debe asumir ese nuevo papel, proyectado como explícito en el marco legal, de catalizador de las iniciativas privadas en estas materias. Una amplia convocatoria a las empresas exitosas, sean estas pequeñas, medianas o grandes, para debatir en talleres especiales por rama sus experiencias,

buscando identificar factores positivos o limitantes comunes, puede ser un excelente punto de partida para esta nueva etapa. Los talleres permitirían hacer un inventario de las necesidades para articular programas específicos y estudiar las posibles respuestas a los estímulos proyectados. Un avance en esta dirección ha sido la publicación reciente de la SAPyA "Cambios con impacto", en la que se reseñan 101 casos innovadores y exitosos de empresas agroindustriales en nuestro país.

Otro módulo asociativo a explorar podría ser el acompañamiento y estímulo de los convenios de asociación entre productores primarios y la industria procesadora para su encadenamiento tecnológico y comercial, con vistas a asegurar calidad y oportunidad de entrega, y la concertación y apoyo para realizar estudios de potenciales mercado externos para nuevos productos especiales o diferenciados.

Definir programas de promoción con flexibilidad

En una primera etapa fundacional del programa de promoción no parece necesario definir en forma estricta la forma institucional de los programas o servicios ni el perfil de participación de los sectores privados en los mismos. El concepto de flexibilidad debe constituir la médula del marco legal; la flexibilidad debe ser la premisa y, a partir de los estímulos públicos que se ofrezcan, el sector privado, por rama de actividad, deberá mostrar el *affectus societatis*. Por ello, la organización debe ser modular, por rama de actividades, y facilitar permanentemente la creación de nuevos nucleamientos e iniciativas, que permitan compensar los posibles inconvenientes o fracasos. La auditoría de programas debe ser constante, sistemática y rigurosa, de manera de generar confianza y aumentar la credibilidad pública y privada.

Iniciativas ad-hoc de la SAPyA actualmente en curso, tales como PROCAR y PROMEX, ameritan ser sistematizadas, apoyadas y profundizadas. Se requieren iniciativas similares a fin de abarcar todos los rubros o grupos de productos posibles para los cuales el país cuenta con ventajas comparativas. Corresponde a la Secretaría adoptar la iniciativa de convocar a los empresarios privados a la concertación permanente por ramas de actividades. La propia evolución de ellas irá perfilando un *modus operandi* más apropiado para cada rama en el futuro.

Estos programas o módulos de actividad, deben tender a proporcionar apoyo en áreas prioritarias específicas, tales como:

- a) Información e inteligencia de mercados, particularmente estudios sobre estructura y competitividad por cadenas o ramas de actividades agroindustriales para la exportación, estudios de mercados específicos y bases de datos especializadas e integradas al SIIAP.
- b) Gestión comercial externa, participación en ferias y exposiciones.
- c) Capacitación, realizada por expertos de alta calificación, nacionales o extranjeros, en temas tales como:
 - negociaciones comerciales;
 - técnicas de marketing y estudios de canales de comercialización;
 - planificación estratégica para exportación;
 - productividad y competitividad externa;
 - conceptos de calidad (certificación, normas ISO, calidad total);
 - planeamiento y técnicas de stocks (just in time).
- d) Apoyo financiero especial contra aprobación de proyectos.
- e) Sistema de apoyo jurídico y administrativo.
- f) Talleres de negocios con expertos del exterior e incluso con potenciales compradores invitados oficialmente (grandes compradores, cadenas de supermercados, de alimentos rápidos, etc.).
- g) Eventualmente, un sistema especial de garantías de crédito a la exportación.
- h) Un sistema de garantía de cumplimiento de contratos.

Asignar mayor presupuesto a los programas

El marco legal que se plantea debiera establecer un mecanismo de gestión regular y automático ante la Secretaría de Hacienda para acceder a los presupuestos específicos por sector, subsector o rama, al estilo de los Acuerdos-Programa, comprometiendo resultados en términos de aumento y diversificación de las exportaciones. Una fuente de fondos podría estar constituida por los derechos de exportación que se siguen percibiendo por la exportación de semillas oleaginosas (3,5 % sobre el valor exportado). Este tipo de gravamen permitió el vertiginoso desarrollo de la industria aceitera nacional.

También podría diseñarse un sistema de promoción ligado a la distribución de la cuota Hilton de carnes u otras que aparezcan en el futuro (maní y/o carnes a EE.UU.), u otros acuerdos de abastecimiento que surjan de contactos internacionales bilaterales. En este sentido, la experiencia de los últimos dos años de reservar un porcentual de la cuota Hilton para asignarlo directamente a productores ha tenido una notable aceptación y parece ser un modelo que amerita continuidad y desarrollo.

Coordinar la acción

Todos los programas deben tener un hilo conductor, una coordinación en la acción de la Secretaría, de manera de optimizar las acciones y los recursos. Además deberán vincularse formalmente de una manera centralizada con iniciativas de otras reparticiones públicas como ExportAR, que se orienta al amplio espectro exportador y cuenta con el apoyo de la red de consejerías del país en el exterior.

Reforzar y priorizar el SIIAP

Una iniciativa central de la Secretaría apunta a convertir el SIIAP en el centro de procesamiento, análisis y difusión de información agropecuaria y agroindustrial más serio y completo de la Argentina. Para este propósito, es indispensable que el SIIAP sea reforzado y priorizado. La información allí concentrada debe ser constantemente ordenada, actualizada y ampliada, mejorando los canales y sistemas de captación de datos en el orden local y agregándole cada vez más fuentes y bases de datos del ámbito internacional. Es necesario definir patrones de racionalización o descarte de datos por obsolescencia y restricciones de acceso cuando el tipo de información implique reserva o confidencialidad.

El SIIAP debe estar articulado con el sistema de difusión pública institucional de la Secretaría a fin de coordinar una presencia más integral en los medios masivos de comunicación. La coordinación en cuanto a la difusión, así como el manejo racional de la base de datos, requiere de manera crítica una administración de la información que balancee el necesario plan específico de rutinas informativas, con la velocidad y oportunidad para difundir datos clave que, de otra manera, pierden valor para la toma de decisiones en tiempo real por parte del productor, comerciante e industrial.

Sus canales de comunicación externa y su accesibilidad por medios electrónicos

deben ser perfeccionados, de forma tal de poder ofrecer los servicios en forma masiva a todos los usuarios, actuales y potenciales. Asimismo, es necesario lanzar un programa específico de capacitación para facilitar el acceso electrónico en tiempo real a la información contenida en el SIIAP, que a la vez contribuya a facilitar un uso eficiente de la misma y a mejorar la administración de la base de datos a partir de las necesidades de los usuarios.

En resumen, la magnitud del desafío y la oportunidad que presenta el sector agroalimentario nacional ameritan una acción urgente, sistémica, concertada y coordinada entre el sector público y el sector privado agroalimentario, que implique un recorrido exhaustivo y en toda dirección de las principales cadenas o subsectores.

Bibliografía

Cap, E., Obschatko E. y Castronovo A.: Perfil tecnológico de la producción agropecuaria argentina. Buenos Aires, INTA, 1993.

CEPAL 1993: El comercio internacional de manufacturas de la organización 1974-1990. Documento de trabajo No. 51. CEPAL, agosto 1993, Santiago, Chile.

Colaiacono, J.L.: Negociación y contratación internacional. CICOM-OEA julio de 1992, Buenos Aires-Bogotá.

Fonjani y Green: Changement technique et restructuration d'industrie agro-alimentaire dans l'Europe, París. INRA, 1991.

Green, R.: Innovation Techniques, environnement et dynamique spatiale dans l'agro-alimentaire. París. INRA, 1992..

Gutman, G.: Dos estudios sobre la situación agroalimentaria: los casos europeo y argentino. CEPAL, mayo de 1993, Santiago, Chile.

Jaffé, Walter: Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe, San José, C R., IICA, 1993.

Naciones Unidas: World urbanization prospects: the 1992 revision, New York. NU 1993.

Obschatko, E. de: Argentina: agricultura, integración y crecimiento. Buenos Aires. IICA 1992.

Obschatko, E. de: Perfil del complejo agro-industrial argentino en 1994. Buenos Aires. IICA 1994.

PROMEX 1993-1995. Estudios de mercado nacional e internacional (Hierbas aromáticas, jugos, frutas tropicales, miel, olivicultura, frutales de carozo, etc.). Coordinados por C. Sabsay. Buenos Aires. PROMEX 1993-95.

Sabsay, C.: Canales de comercialización minorista de alimentos. Buenos Aires. PROMEX, 1995.

The Food Institute 1993-1994: Estudios sobre productos varios. The Food Institute Report 1993-95.

Ticht and Padilla: Les politiques de la consommation alimentaire: signification et portes. Montpellier. Universidad de Montpellier, 1991.

Trigo, E.: Investigación y desarrollo tecnológico agroalimentario en la década de los noventa. Buenos Aires. IICA-CEO, 1995.

Umali, D.L. y L. Schwartz: Public and private agricultural extension: beyond traditional frontiers. Discussion Paper No. 236, Washington DC. World Bank, 1994.

UNCTAD-GATT: Estudios de mercado sobre productos varios. Ginebra. Centro de Comercio Internacional. UNCTAD-GATT, 1993 y 1994.

Wallace, H.T.: Aspectos de la información en el mercado ganadero. Mimeo, octubre 1994, Buenos Aires.

Wilensky, A.: Política de negocios de mercados competitivos. Ed.Tesis, 1991, Buenos Aires.

Zijp, W.: Improving the transfer and use of agricultural information. Discussion Paper No. 247, Washington DC. World Bank, 1994.

Zylbersatajn, D.: Estudos de caso em agribusiness-O processo de tomada de decisoes nas empresas brasileiras.Coordinados por Decio Zylbersatajn, San Pablo, Brasil. 1993.

CAPÍTULO 5

DIFERENCIACIÓN DE ALIMENTOS Y CERTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD

JORGE A. LASTA
Instituto de Tecnología de Alimentos
CIVIC - INTA

1. Introducción

En el contexto de economías cerradas, mercados regulados o situaciones de mercados caracterizadas por niveles económicos bajos, el factor determinante de la compra de diversos alimentos es su precio. Pero en condiciones de creciente apertura y dinamismo de las economías, como las que prevalecen en la actualidad, en la decisión de compra participan, en medida mucho mayor, factores ligados a cualidades de los alimentos tales como inocuidad, niveles nutricionales específicos (niveles de energía, fibra, contenido de nutrientes esenciales, tipos de grasas), ausencia de ciertos aditivos o de residuos considerados como potencialmente tóxicos, textura y otros atributos sensoriales, forma de conservación y presentación, uniformidad, regularidad y otros factores vinculados con la utilidad que deriva el consumidor. De todas las características enunciadas sólo inocuidad y algunos aspectos del ítem nutriciónsalud hacen a la responsabilidad directa del Estado de proteger la salud de la población; las restantes características son, en general, de neto corte comercial y, por ende, de competencia privada. Sólo cuando se dan imperfecciones en el mercado se justifica la intervención del Estado para inducir una asignación de recursos socialmente óptima.

La creciente apertura de la economía argentina y la necesidad de generar un superávit del balance comercial externo para afrontar los servicios de la deuda, colocan al país y a la industria alimentaria ante el desafío creciente de competir en precio, calidad y oportunidad frente a la oferta de otros países. A mayor capacidad de compra, mayor es el peso de los factores de índole cualitativa en las decisiones de compra de los consumidores, tanto en el país como en el exterior; por lo tanto, si bien la oportunidad brindada por la apertura de la economía argentina y de otras economías es mayor, también lo es el desafío. El presente trabajo analiza la naturaleza de este desafío y sugiere pautas para el desarrollo de Organismos de Certificación destinados a apoyar estrategias productivas y de comercialización basadas en la diferenciación de productos¹.

Los mencionados temas se analizan por separado en las distintas secciones de este capítulo. En la sección 2 se evalúan las razones que justifican el desarrollo de Organismos de Certificación como mecanismos de apoyo a la diferenciación de productos y el rol del Estado en cuanto a su promoción. En la sección 3 se considera la importancia de diferenciar productos en el mercado, y el respaldo que la Certificación de conformidad puede dar a ello. En la sección 4 se analizan las tareas relativas a la Certificación de conformidad, sus componentes y alcances, así como los posibles logros de su aplicación. La sección 5 comprende las consideraciones sobre los Organismos de Certificación y el análisis de sus funciones y objetivos. La situación de los sistemas de

¹ El autor agradece al Dr. Armando Pagliaro por su paciente lectura y críticas al trabajo, al Dr. Gustavo Nores, al Ing. Myléne Thiaudière y al Médico Vet. Gonzalo Riesenkamp por sus sugerencias.

aseguramiento de calidad en la República Argentina, su inserción en el Sistema Nacional de Calidad, así como los desarrollos que estos están experimentando, se consideran en la sección 6, en tanto que los apoyos requeridos por estos servicios y sus realizadores se plantean en la sección 7. A manera de conclusión, se sugieren recomendaciones y pasos a seguir.

2. Los servicios de certificación como bien público o privado

Los principios de no exclusión y de inagotabilidad permiten distinguir los bienes y servicios de naturaleza pública o privada. Sí existe la posibilidad de excluir a quienes no pagan un precio por un bien o una tarifa por un servicio y, al mismo tiempo, el uso del bien o servicio que hace un individuo o empresa reduce su disponibilidad para otros, se trata de bienes privados. La asignación de recursos por parte del sector privado resultará, en principio, en una oferta del servicio a niveles socialmente óptimos. En el extremo opuesto, cuando no existe posibilidad de exclusión y el servicio no se agota con su uso, se trata de bienes de naturaleza pública. Cuando no existen incentivos para que el sector privado los provea, en aquellos casos en que representan un beneficio para la sociedad, se justifica la intervención del sector público. En la práctica, sin embargo, se dan circunstancias de grado entre estos dos extremos (en materia de no exclusión y/o inagotabilidad) que merecen ser analizadas a fin de determinar el tipo y grado de intervención estatal justificable.

2.1. El factor confianza

El riesgo de la pérdida de confianza se da cuando existe asimetría de información. Los consumidores pueden no estar en condiciones de verificar determinados atributos de calidad del producto tales como condiciones de producción, niveles de residuos tóxicos, condiciones de procesamiento o algún otro atributo valorado por ellos. Existe el riesgo de que empresas de la industria de alimentos provean productos por debajo de los estándares comúnmente aceptados o presupuestos por el consumidor. En estos casos no sólo se vulneraría la confianza del consumidor sino que podrían darse externalidades negativas o transferencias de costos a otras empresas competidoras y al país. Si bien en el mediano plazo el mercado permite discriminar entre las empresas que satisfacen los estándares de calidad y las que no, puede ocasionarse desprestigio generalizado del producto o del país de origen, generándose costos de recuperación de confianza para las empresas que cumplen y costos para el país en términos de reducción de exportaciones. Los aspectos

relacionados con inocuidad y con nutrición salud, son normalmente objeto de fiscalización por parte de organismos públicos, ya sea en planta, en puertos o en bocas de expendio; pero otros aspectos inherentes a la calidad, importantes desde el punto de vista comercial, no lo son. Los riesgos de pérdida de confianza pueden minimizarse aplicando mecanismos que aseguren el cumplimiento de pautas previamente establecidas entre la parte compradora y la vendedora. En tal sentido actúan la Certificación de Conformidad de empresa con normas de aseguramiento de Calidad² para determinadas actividades o la Certificación de Conformidad de productos o servicios³ para garantizar que estos cumplen determinadas condiciones preestablecidas.

Aun cuando, por tratarse de bienes privados, no se justifica que la prestación de servicios esté a cargo de entidades públicas, sí se justifica que el Estado promueva su desarrollo ya que para el país no sólo es importante contar con una industria agroalimentaria que agregue mayor valor a la producción sino también con mecanismos que favorezcan la generación y consolidación de confianza en las exportaciones nacionales.

Los servicios provistos por Organismos de Certificación⁴ son eminentemente privados. Las empresas que producen bienes que exhiben certificados de conformidad (de origen, contenidos, etc.), estarán en condiciones de abonar por esos servicios de certificación al colocarse en condición de obtener mejor precio por sus productos y ampliar sus mercados. Existe la posibilidad de cobrar por el servicio y de excluir a los que no pagan por él; por lo tanto no hay justificativos para que el sector público se encargue de su prestación. Sin embargo, pueden existir razones para que el Estado participe de estas acciones promoviendo la utilización de estos servicios, auditándolos y hasta subsidiando inicialmente a las empresas que los adopten; este es el caso de las pequeñas y medianas empresas que se encuentran en la disyuntiva de recurrir a servicios de certificación que les permitan competir en el mercado internacional, pero tienen dificultades técnicas y financieras para solventarlos.

2 Certificación de Conformidad de empresa: testificación por un organismo tercero, independiente, de una empresa ha puesto y observa en su organización un sistema de Garantía o Aseguramiento de Calidad, de acuerdo con ciertas normas, dando confianza a sus clientes sobre la regularidad y seguridad de los productos y servicios que ella provee.

3 Certificación de Conformidad de producto: testificación de que un producto alimentario o de un producto agrícola no alimentario y no transformado, está de acuerdo con características previamente fijadas de elaboración, de transformación, de almacenamiento o de origen, descriptas en un documento técnico o en una norma. Esas características específicas se basan en criterios objetivos, medibles, posibles de seguir y significativos.

4 Organismo de Certificación: organismo independiente, competente e imparcial que realiza actividades de Certificación de Conformidad de productos o de empresas

3. Diferenciación de productos y Certificación de Conformidad

La evolución del mercado internacional configura una oportunidad para nuestro país, que tradicionalmente ha participado con productos escasamente diferenciados, aun cuando muchos de sus productos son aptos para una mayor diferenciación: leche y productos vegetales con ausencia o con bajos niveles de residuos agroquímicos, carne bovina con características organolépticas específicas y bajo contenido de grasa y colesterol. La oferta debe responder a lo que buscan los consumidores; se trata de agregar "valor" a la materia prima, entendiendo por valor la incorporación de características al producto conforme a las necesidades y demandas del consumidor. De esta manera, en lugar de entregar los productos según una forma tradicional, con diferencias poco significativas respecto de los productos de otros oferentes, se puede hacer la oferta de un producto con nuevas características que permitan lograr mejores precios.

Diferenciación, entonces, significa brindar al cliente un valor especial en un producto o servicio, que atiende a sus demandas. A partir de la diferenciación de productos se espera alcanzar una posición más firme en el segmento del mercado al que se apunta y lograr la identificación de los consumidores con la marca, ya que se está dando respuesta a sus demandas específicas. Con la diferenciación de productos, las empresas procuran salir de un mercado masivo, altamente competitivo en precios, hacia un mercado con menor competencia de precios, en el que el consumidor desarrolle lealtad hacia la marca y producto, en base a la calidad, con las ventajas comerciales que ello implica. A través de este procedimiento, se trata de apoyar una estrategia de desarrollo de las empresas, ya que se presume que segmentos importantes de consumidores volcarán crecientemente su elección hacia productos que ofrecen la mejor relación precio/valor, en desmedro de los productos de bajo precio pero de menor valor. El objetivo de aumentar la competitividad externa implica estar en condiciones de comercializar los productos en mayores cantidades y mejor precio, para lo cual es necesario definir una política gubernamental de apoyo a las estrategias empresarias en la materia.

Por supuesto que en esta estrategia empresaria de diferenciación de productos deberá atenderse al incremento del costo de producción (costos en desarrollos y mejoras, costos asociados al manejo simultáneo de diferentes lotes de producción, mantenimiento de diferentes materias primas y procesos, administración general más compleja, promoción, etc.). Por no ser objetivo de este trabajo, no se establecen distinciones entre la diferenciación montada para atender varios segmentos o estratos de mercados y aquella diferenciación que atiende uno solo de estos; sin embargo, debe señalarse que los costos iniciales y operativos se incrementan a medida que aumenta el número de productos, procesos y líneas de producción involucrados.

El mantenimiento de los mercados, así como la conquista de nuevos mercados, se basa en satisfacer nuevas demandas de los consumidores, lo que supone que la oferta deberá ser confiable para las cadenas de comercialización mayoristas y minoristas, y el producto per se confiable para el consumidor. En este sentido es importante el respeto al criterio de regularidad y uniformidad que los consumidores y comerciantes quieren encontrar en las características de los alimentos, lo cual implica contar con un sistema que garantice la ausencia o disminuya la frecuencia de presentación de unidades defectuosas en el mercado. Hay empresas cuyo sólo nombre significa la existencia del Aseguramiento de Calidad⁵ y que son reconocidas internacionalmente (ej.: Nestlé, Campbell, Nabisco); pero para la gran mayoría de las empresas, tanto la competencia en el mercado nacional como en el internacional, exige la Certificación de Conformidad⁶.

4. La exigencia de calidad

Un ejemplo de la combinación de los mecanismos de diferenciación de producto con Certificación de Conformidad, lo constituye parte del mercado de carne en la Unión Europea. En dicho caso, diferentes características del producto pueden ser requeridas por los clientes según su posición en la cadena comercial: el industrial buscará conformación del animal, rendimiento muscular, inocuidad, identificación de raza, origen; el sector de comercialización requerirá facilidad de manejo, adecuadas condiciones de distribución, productos de fácil identificación; el consumidor buscará color, sabor, textura. Los productos con características de calidad reconocibles, a través de algún logotipo⁷ o emblema de certificación, ya representan más del 7% del mercado de carnes de la U.E. (lo que corresponde a más de 40 millones de ecus) y se estima que llegarán al 50% en el año 2000. La evidencia indica que los consumidores pagan hasta un 30% más por productos que tengan Certificación de Conformidad. Uno de los medios más corrientes para identificar carne de calidad consiste en la Label⁸ que en 1992 representaba más del 1% del mercado francés. En otros países se observa la misma tendencia, por ejemplo, con carne de bovino de Irlanda o de

5 Aseguramiento de Calidad: acciones planeadas y sistematizadas para despertar adecuada confianza en el cumplimiento de ciertos requerimientos de calidad por parte de una empresa.

6 Certificación de Conformidad: cumplimiento de exigencias previamente definidas. Testificación de la conformidad con un referente dado (norma, requerimiento) por un organismo tercero e independiente.

7 Logotipo: distintivo o señal colocada en los productos a fin de identificarlos y demostrar que cumplen con ciertas exigencias.

8 Label Agrícola: signo colectivo que atestigua que un producto alimentario o un producto no alimentario y transformado, posee un conjunto distintivo de calidades y características específicas, previamente fijadas según un nivel de calidad superior.

ovino de Escocia. El logotipo o las labels de reconocido prestigio constituyen un código eficaz de comunicación y en algunos países europeos, especialmente en Francia, esta palabra significa calidad superior o se la asocia con ella. Así, por ejemplo, "Label Rouge" certifica que un alimento fue elaborado respetando ciertas condiciones, previamente establecidas, que definen un nivel de calidad superior que lo distingue de productos de contenido similar pero con valor diferente. La preocupación por la calidad de los alimentos en EE.UU., motivó la decisión de la Food and Drug Administration (FDA) respecto de las reglamentaciones que deben cumplir los establecimientos que procesan y sirven alimentos, incluyendo restaurantes, en cuanto a que a partir del 8 de mayo de 1994 deben informar a los consumidores sobre características nutricionales de los alimentos que expenden.

La Certificación es un planteo diferente del Control de Calidad⁹ conocido tradicionalmente; ambos sistemas difieren en cuanto a objetivos. El sistema de certificación concebido para generar confianza en los clientes, se caracteriza por: la incorporación al mismo es voluntaria, trabaja a priori y no sobre el producto terminado, está ordenado o normatizado y exige pruebas escritas. El sistema constituye un medio de comunicación a través del cual el consumidor acepta que el producto tendrá lo que desea; el logo o identificación del Sistema de Certificación se transforma así en un elemento promotor de ventas.

4.1. Desarrollo de sistemas de Certificación de Conformidad

Los sistemas de Certificación de Conformidad han tenido y tienen gran desarrollo en Europa. Ya en 1919 los poderes públicos franceses crean la Denominación de Origen Controlado¹⁰, utilizada en los vinos. Muchos años después, en 1960, comienza un desarrollo más formal de este aspecto cuando sectores militares y del campo nuclear plantean a sus proveedores mayores exigencias en cuanto a calidad. En ese mismo año se crean las labels agrícolas. En 1980 otros sectores automotriz, mecánico, farmacéutico plantean similares exigencias, de lo cual resulta un incremento de normas, como las ISO 9000¹¹. Por último, entre 1980 y 1985 se reconocen y regulan la agricultura biológica y los productos de montaña.

9 Control de Calidad: actividades técnicas que se aplican para satisfacer requerimientos de calidad.

10 Denominación de Origen Controlado: permite la protección de términos geográficos utilizados en los productos cuyas características están ligadas a la tierra (lugar), a la técnica de producción o a factores culturales que hacen a la calidad (roquefort, jamón de Parma, etc.).

11 Norma ISO 9000: conjunto de normas de aplicación voluntaria que establecen los requerimientos de calidad que una empresa debe seguir para montar un sistema de Aseguramiento de Calidad.

Vale la pena detenerse brevemente en el concepto de agricultura biológica, que está teniendo importancia en la Argentina. Se trata de un modo particular de producción que comprende el uso de prácticas específicas, que incluye una lista limitada de productos fertilizantes, de tratamiento, de almacenamiento y de conservación, naturales o de síntesis. En Francia, para poder aplicar la denominación Agricultura Biológica es necesario: a) notificar a las autoridades responsables del área; b) estar sometido al control de un Organismo de Certificación, c) respetar las condiciones preestablecidas de producción. En 1992, 3 mil agricultores con 90 mil hectáreas y 250 empresas se beneficiaban con el uso de esta denominación en Francia.

Otro mecanismo que en Francia garantiza ciertas características del producto es la Apelación de Origen que establece una íntima relación entre el producto, el lugar de producción (medio) y la tecnología aplicada. Su relevancia se pone de manifiesto al comprobar que, además de vinos y agua envasada que representan del 45 % de la producción nacional, las apelaciones de origen abarcan una gran parte del mercado de quesos franceses, 15%, involucrando a unos 40 mil productores lecheros y a más de 600 empresas.

En 1987 la International Standard Organization (ISO), con sede en Ginebra, Suiza, dio a conocer sus normas identificadas como las de la serie ISO 9000. Tal vez el último hito importante se verificó en 1988 cuando las industrias agroalimentarias incorporaron esas normas. También en 1988, ante la perspectiva del mercado único europeo y frente al riesgo de que se vieran afectadas la especificidad y calidad de los productos, el Ministerio de Agricultura y Pesca de Francia, con la intención de acentuar su política de identificación y certificación de los productos alimenticios, creó la Certificación de Conformidad. Este mecanismo acredita que una empresa, producto o servicio se han desarrollado conforme a exigencias previamente concertadas.

Hoy la ISO está representada en más de 90 países y sus normas ISO 9000 ya han sido adoptadas por más de 55 países. El American National Standards Institute (ANSI) asume la representación de la ISO en los EE.UU.

La U.E. adoptó las normas ISO 9000 incluyéndolas como Normas Europeas (EN) serie 29000. En Argentina el Instituto de Racionalización de Materiales (IRAM) es miembro del Comité ISO.

4.2. Tipos de certificación

De acuerdo con lo dicho, se pueden considerar dos tipos de certificación. Uno de ellos es la certificación mediante un sistema de Aseguramiento de Calidad a partir de la adopción de normas tales como las ISO 9000, que una determinada empresa aplica para un sector o línea de producción o para todas sus plantas. Esta certificación no da derecho a marca, logo o similar; aunque puede difundirse que la empresa está certificada de conformidad con dicha norma, el dato no puede figurar sobre la etiqueta del producto. La otra es la Certificación de Conformidad la que acredita que un producto es preparado cumpliendo ciertos requisitos o especificaciones; en nuestro país se da este hecho cuando un determinado producto explicita que se adecua a las normas IRAM. En tal caso, el Organismo Certificador audita el proceso productivo y muestrea el producto para asegurar que cumple con determinados requerimientos o especificaciones.

La Certificación de Conformidad de productos constituye una manifestación importante y precisa de que el producto de que se trata se adecua a las demandas de los consumidores y, por lo tanto, sirve para preservar las calidades y diferenciar productos. Distintas características son pasibles de certificación: valor nutricional, ausencia de ciertos componentes, origen, sistema de producción y otras. Las certificaciones que se obtienen son diferentes según qué se esté certificando, de acuerdo con las exigencias establecidas en los respectivos pliegos de condiciones.

4.3. Principios en los que se basa la Certificación de Conformidad de productos

Este sistema se caracteriza por ser voluntario, definido por normas (normas específicas o similares) en un documento técnico y público y contar con control realizado por un tercero. Aquellos productores industriales que acepten las condiciones del sistema se beneficiarán con su uso, que valorizará a sus productos y que es identificable por parte de los clientes, lo que sin duda constituye una ventaja en los mercados. Para su desarrollo, el sistema se guía por los siguientes principios que deberán aplicarse en el contexto de cada empresa adherente:

- * Prever y dejar establecido por escrito lo que se debe hacer en materia de insumos, procesos, productos y controles: quién, dónde, cómo y cuándo;
- * Hacer lo que está previsto y escrito.
- * Verificar que se haya hecho correctamente lo que está escrito.
- * Conservar pruebas escritas de lo realizado.

4.4. Ventajas y dificultades de la Certificación de Conformidad de productos

Las características de este sistema permiten identificar sus ventajas y dificultades. Las ventajas que ofrece el sistema se enumeran a continuación.

- * Mayor confianza del cliente y, en consecuencia, disminución de las auditorías debidas a su iniciativa, con la correspondiente reducción de costos.
- * Se diferencia el producto certificado del estándar, hecho muy importante ya que se identifica el producto por calidad, lográndose así la confianza del cliente.
- * Reducción de costos por decreciente presencia de unidades defectuosas. El sistema desarrollado en la empresa se aplica de manera de garantizar que sólo se podría producir un bajo número de unidades defectuosas y que un número aún más bajo podría llegar al mercado. Un primer efecto resultante es la reducción de costos para las empresas, debido a la disminución de rechazos; el segundo, es que mejora su imagen en el mercado ya que al reducirse también allí la presencia de unidades defectuosas, algo semejante ocurrirá con los conflictos con sus clientes.
- * Se garantiza la calidad constante del producto. Dado el rigor que exige la aplicación del sistema (instrucción escrita de adquisición, de producción, de control, de supervisión), el producto presenta una calidad constante, condición requerida por el mercado. Inclusive las variaciones aceptables para la producción están definidas en las normas o pliego de condiciones, lo que también contribuye a obtener un producto uniforme.

La empresa pone en marcha un proyecto movilizador y participativo. Al montar el sistema toda la empresa es responsable; la calidad final buscada no es responsabilidad de uno o pocos sectores sino de todos y cada uno de los miembros de la empresa. Se ayuda así a desarrollar y consolidar una cultura de calidad en la empresa.

- * No estar en desventaja con respecto a sus competidores. La acelerada evolución que manifiesta el sistema hace suponer que un gran número de empresas lo incorporarán y, como se ha visto, esto representa una fuerte ventaja frente a los competidores.
- * Los consumidores disponen de mayor información sobre los productos que adquieren.
- * Aumenta y mejora la calidad del diálogo entre las empresas y sus clientes. Como una consecuencia de los puntos señalados, se pasa de un clima de sospecha a uno de confianza que favorece la relación.
Con respecto a las dificultades que presenta el sistema, se pueden señalar las que siguen.
- * Dificultad para poner en marcha el sistema. La puesta en marcha del sistema exige una intensa tarea en todos los niveles de la empresa, adicional a la actividad de producción que se desarrolla habitualmente.
- * Exigencias de un sistema documentado. La redacción normativa de las instrucciones de producción y control, implica su adopción y la solución de aquellos aspectos que conspiran contra ellas. Sin duda, esto reduce la flexibilidad a que están acostumbrados los miembros de la mayoría de las empresas, pero debe entenderse que ello es imprescindible si la finalidad es obtener productos bajo Certificación.
- * Enfrentamiento psicológico de los empleados. Una parte significativa de las actividades de las empresas son realizadas por personal que las conoce por transmisión oral de anteriores operarios o por experiencia propia. Es común, entonces, que ellos se sientan dueños de esa información la que, a su vez, les da seguridad de permanencia en el trabajo. Esta forma de "guardar" la

información causa variaciones y defectos en los productos, uno de los inconvenientes que se pretende corregir.

- * **Costos de montaje del sistema.** Deben considerarse gastos directos producidos por la puesta en marcha del sistema. Estos gastos comprenden: capacitación del personal, diseño de procesos, de muestreos, análisis y controles diversos, y costos de certificación y auditoría.

5. Organismos de Certificación (OC)

5.1. Funciones

Dos son las funciones básicas del Organismo Certificador (OC): otorgar la certificación y realizar las auditorías y controles para verificar el cumplimiento de las especificaciones o pliego de condiciones¹² a las que se comprometió la empresa; esto implica designar auditores, examinar las auditorías y decidir la certificación. A las anteriores, se suma otra función posible: la de definir las especificaciones que deberán cumplir quienes quieran lograr una certificación; dicha función podría ser desempeñada por otra estructura dentro del Sistema Nacional de Calidad en cada país.

El plantel técnico del OC debe estar integrado por expertos a título personal, provenientes de diferentes áreas y seleccionados sólo por el reconocimiento profesional y humano que merezcan, por lo que queda excluida su presencia en carácter de representantes de cualquier organización oficial o privada. El OC opera a través de un Comité de Certificación, definiéndose como tal al grupo que decide y otorga la certificación. Para que este organismo mantenga su credibilidad debe cumplir con tres condiciones: ser independiente, ser imparcial y ser competente. La primera condición impide todo tipo de subordinación con respecto a cualquier organización oficial o privada, por lo que el organismo deberá estructurarse de manera que se pueda autofinanciar evitando toda dependencia. Las otras condiciones imparcialidad y competencia dependen del nivel, experiencia y otros atributos profesionales de los expertos del Comité de Certificación que constituyen el OC.

Obsérvese que no forman parte del OC las estructuras responsables de

12 **Pliego de condiciones:** documento que describe las especificaciones técnicas que debe satisfacer un producto para ser certificado, así como los controles a efectuar para garantizar la conformidad de este producto con esas normas preestablecidas

asesorar a las empresas para alcanzar los niveles requeridos a fin de ser certificadas, buscándose de este modo independizar a los que asesoran de los que otorgan la certificación, por razones de ética.

5.2. Objetivos y naturaleza de los servicios

¿Cómo debe ser la estructura del sistema que garantice el cumplimiento de normas o pliego de condiciones preestablecidas, en materia de calidad? Para poder establecerlo, deben recordarse brevemente sus funciones: recibir las solicitudes de certificación por parte de las empresas; establecer las normas o pliegos de condiciones a que debe dar cumplimiento la empresa para lograr la certificación; verificar si la empresa o proceso ya puede ser certificado o bien esperar a que la empresa sea asesorada por grupos no relacionados con el Sistema y entonces efectuar la verificación y, finalmente, otorgar la certificación solicitada. Existen, entonces, dos niveles de operación; uno constituido por los que dan la certificación y otro, por los que asesoran a la empresa para lograr el nivel necesario para obtener la certificación. Ya se comentó la necesidad de separar absolutamente ambos niveles para que el Sistema no pierda credibilidad. Se señaló que el Comité de Certificación deberá ser independiente, imparcial y competente, lo que responde a normas internacionalmente aceptadas. También está claro que el Comité de Certificación deberá estar constituido por personas inobjectables desde un punto de vista humano y profesional. El sostenimiento financiero del Sistema se basa en los pagos que efectúan los usuarios al obtener la certificación y por aranceles anuales para su mantenimiento. Una estructura mínima puede bastar para dar respuesta a una actividad de neto corte comercial como es la certificación; sin embargo, parece necesario respaldarla con otras acciones. Por un lado, esa estructura deberá ser auditada¹³, fundamentalmente en cuanto a los aspectos administrativo funcionales y, por otra parte, sus actividades podrán verse favorecidas por la existencia de un marco general de referencia en cuanto a políticas sobre calidad. Se considera que estas acciones de auditoría y de marco general deberían corresponder al Estado, ya que se estaría regulando sobre un tema de interés estratégico para la producción e industria del país. Relacionadas con estas dos funciones, al Estado le cabría una tercera que es la de acreditar a los Organismos de Certificación y mantener un registro actualizado de ellos.

13 Auditoría: examen sistemático e independiente para determinar si actividades o resultados evaluados satisfacen disposiciones preestablecidas de calidad, así como si estas permitirán alcanzar ciertos objetivos. Es realizada por personal que no tiene responsabilidades en las áreas auditadas.

6. Situación en Argentina

La situación en Argentina se sintetiza en las observaciones que se desarrollan a continuación.

El Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 1474/ 94 dispuso la creación del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación, con competencia en todas las áreas (automotriz, pinturas, alimentos, etc.), designando a la Secretaría de Industria como autoridad de aplicación del mismo. A partir del 2 de febrero de 1995, se comenzó a constituir este Sistema Nacional y se están desarrollando acciones para dar acabado cumplimiento al decreto. Si bien existe preocupación por parte de las autoridades nacionales por acelerar la constitución y funcionamiento del Sistema Nacional, conviene recordar las dificultades que se deben enfrentar, en gran medida provenientes de la demanda de un nuevo servicio. Las empresas tienen hoy la necesidad de ser certificadas o de que lo sean sus productos o servicios, pero el país no cuenta con suficiente número de expertos para habilitar Organismos de Certificación; estos operan a partir de la acreditación que tienen en terceros países. Además, la experiencia con que se cuenta en el país corresponde a áreas diferentes de la de alimentos.

El Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), han promulgado normas para la aprobación de alimentos orgánicos (animales y vegetales) que ya están aplicando algunas empresas. Asimismo, ambos habilitan laboratorios oficiales y privados para asesorar a los productores a fin de producir de acuerdo con sistemas adecuados. Las exigencias que se consideran aquí están relacionadas fundamentalmente con aspectos de inocuidad.

El Instituto de Racionalización de Materiales (IRAM) puede constituirse en un apoyo para el desarrollo de normas y ha establecido acuerdos con organismos similares de otros países.

Existen en el país grupos extranjeros que certifican y actúan como organismos certificadores, por lo que distintas empresas se han contactado con ellos para lograr ser certificadas. Se da por supuesto que ellos deben garantizar especialmente la separación entre quienes otorgan la certificación y quienes asesoran. También existen grupos habilitados para certificar, pero que aún no están radicados en nuestro país. La necesidad de certificación surge porque las empresas están exportando, o desean hacerlo, a países donde la certificación es una condición comercial importante.

Existen en el país grupos que brindan asesoramiento o podrían hacerlo (laboratorios, centros o institutos de investigación, empresas consultoras), en

condiciones de integrar el Sistema, aunque su actividad podría verse dificultada por falta de experiencia o capacitación de sus cuadros profesionales.

Algunos gobiernos provinciales han definido y promulgado Sistemas de Calidad para ser aplicados en sus Estados por entes oficiales o privados, pero son incipientes o de cobertura limitada por lo que merecerían contar con el apoyo nacional a efectos de alcanzar el desarrollo deseable.

7. Apoyos requeridos para adecuar los servicios

La aplicación de Sistemas de Certificación de Conformidad a principios de esta década provocó en nuestro país una primera etapa de sorpresa al comprobarse que su aplicación era un fuerte requerimiento comercial para exportar a algunos países y que se estaba extendiendo rápidamente a otros. Siguió una etapa de reacción con cierto desorden, durante la cual las empresas argentinas buscaron grupos en otros países que pudieran certificarlas; fue una consecuencia natural ante la demanda y la falta de respuesta que encontraban en el país. La tercera etapa, la que transcurre actualmente, se puede definir como de búsqueda de ordenamiento del Sistema: organismos oficiales fijan pautas y procuran establecer un marco legal general, al mismo tiempo que diferentes grupos están desarrollando sistemas para responder a las demandas de productores, industriales y comerciantes. Con el objetivo de apoyar y profundizar esta etapa, entendemos que deben encararse varias acciones en el corto y el mediano plazo, en distintos niveles y, algunas, simultáneamente. Tales acciones que pueden ser exclusivas del sector público o del privado, o bien corresponder a ambos, son las siguientes:

- * Realizar estudios de mercado que permitan definir los requerimientos de certificación por parte de otros países y los productos argentinos que mejor se pueden adecuar a dichos requerimientos (sector público y privado).
- * Capacitar al personal del sector público para definir un marco adecuado para el desarrollo de los sistemas de certificación de productos y empresas (sector público).
- * Capacitar a productores, industriales y comerciantes en cuanto al significado y alcances de la certificación (sector privado).
- * Desarrollar métodos de selección de expertos para actuar en los Organismos de Certificación (sector privado).

- * Capacitar a asesores y auditores para responder a las exigencias de normas internacionales que demandarán las certificaciones (sectores privado y público).
- * Apoyar a laboratorios y centros que desempeñen tareas de asesoramiento, para la definición del equipamiento necesario (sector privado).
- * Desarrollar acciones que favorezcan el mutuo reconocimiento entre sistemas de certificación argentinos y extranjeros (sectores público y privado).

8. Conclusiones

Los cambios producidos en los esquemas económicos a nivel mundial, inclusive en Argentina, han transformado profundamente las estructuras y relaciones socioeconómicas. A su vez, los consumidores demandan que los productos que compran reúnan nuevas características en materia de calidad y exigen mayor información acerca de ellos. La confianza de los clientes y su fidelidad a las marcas están basadas en las características de calidad del producto y, cuando se trata de marcas nuevas, se hace necesaria la certificación. De todo esto es posible derivar varias conclusiones.

- 1) La urgencia de promover las exportaciones agroalimentarias justifica la acción público privada concertada en el área de Certificación de Conformidad de productos y de empresas a fin de poder competir en forma ventajosa en el mercado. En este sentido, es necesario desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación.
- 2) Los Organismos de Certificación deben cumplir sus funciones considerando el aspecto de calidad en su más amplio sentido, es decir, no limitarlo al ítem de inocuidad, sino también considerar otras cualidades comerciales (nutritivas, sensoriales, empaques, etc.), abarcando todos los procesos y sus resultados dentro de las empresas.
- 3) Las empresas del sector agroalimentario, incluyendo a las pequeñas y medianas, con la Certificación de Conformidad de productos disponen de una estrategia esencial para su desarrollo en un

mercado altamente competitivo. El Estado debería considerar formas de apoyar a esas empresas con el fin de favorecer su competitividad interna y externa.

- 4) Los sectores público y privado deben promover la capacitación de su personal para actuar en forma competente en el área de la certificación.
- 5) Existen grupos de investigación y desarrollo en el campo de la producción de alimentos, así como otros dedicados a prestar servicios analíticos o de consultoría, que con capacitación adecuada pueden desempeñarse como asesores de empresas en materia de certificación.

Bibliografía.

D'Erceville, B. Marques et labels dans l'Europe de 93. LSA (1273):36-45, 1991.

Editor: Face a la Crise de la Viande, un espoir la Certification. BIMA, Mars 28, 1991.

Ferguson, C.E. y Gould, J.P.: Teoría microeconómica. Fondo de Cultura Económica. 8a Reimpresión, 1990, Buenos Aires.

ISO 9000 International Standards for Quality Managment, 4a. Ed. Ginebra, Suiza, 1994.

Kotler, P. Mercadotecnia. Prentice, Hall Hispanoamericano, 2a De., México, 1989.

Mc Nutt, K. Consumer attitudes and the Quality Control Function. Food Technol 42:97-99, 1988.

Mermelstein, N.H. Nutrition Labelling in Foodservice. Food Technol 47: 65-68, 1993.

Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, France. Les Signes de Qualité, 1992.

Porter, M.E. La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires, Vergara, 1991.

Saudan, M. La Certificación dans la filière viande. Viandes Prod. Cames 14:139-141, 1993.

Surak, J.G. The ISO 9000 Standards. Food Technol 46:74-80, 1992.

Thiaudiere, M. Informes Convenio INTA-ADIV. INTA, 1994, Argentina.

Umali. D.L. y L. Scharz. Public and private agricultural extension:beyond traditional frontiers. Discussion paper No. 236. World Bank, 1994.

Vazquez, J.C. Costos. 2º, Buenos Aires. Aguilar, 1990.

CAPÍTULO 6

PROGRAMAS SOCIALES PARA LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL

ROBERTO MARTÍNEZ NOGUEIRA
Director del Grupo CEO

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es proponer lineamientos para la formulación de programas dirigidos a pequeños productores y a la población rural en situación de pobreza¹. Para ello se consideran tanto las nuevas condiciones enfrentadas por la agricultura como el aprendizaje derivado de experiencias en este campo. Se presta particular atención a la problemática de la inserción de estos programas en la estructura organizativa del Estado. Como conclusión se plantea la necesidad de un giro radical en la conceptualización de los programas y en el diseño de los modelos institucionales.

Este trabajo no fundamenta la necesidad de este tipo de programas. Basta señalar que a las consideraciones permanentes en materia de equidad, asentamiento de la población, incremento del bienestar y de la productividad e integración social, se suman otras referidas al nuevo escenario en que se desenvuelve la agricultura. Dichos escenarios requieren una disponibilidad de escala y de capacidades tecnológicas, de gestión y de inserción en los mercados que escapen a las posibilidades de los productores con menores recursos y con experiencia organizacional y articulación social limitadas. La reestructuración productiva afecta en mayor medida a estos productores, amenazando su persistencia en la actividad, con el consecuente despoblamiento de amplias zonas del país y con la reproducción sistemática de las condiciones de pobreza. Todo ello exige la reforma de políticas, programas, marcos institucionales y de los mecanismos organizacionales establecidos en los ministerios de Agricultura.

En la primera sección del presente capítulo se formulan algunas consideraciones sobre la evolución conceptual e institucional sobre esta problemática. Se analizan los supuestos sobre los que se construyeron los diseños organizacionales y sus modalidades de inclusión en los sectores públicos agropecuarios. La segunda, pasa revista a nuevos enfoques, ilustrándolos con referencias a experiencias innovadoras que aspiran a alcanzar una mejor asignación y utilización de recursos, mayor capacidad de respuesta a través de la focalización, flexibilidad en la operación y transparencia en la gestión. La última sección presenta una propuesta que recoge el aprendizaje derivado de estas experiencias, procurando superar sus deficiencias y limitaciones.

El eje central de la propuesta es la construcción de un marco institucional para la ejecución de una estrategia de intervenciones directas, sistemas de incentivos y de promoción de acciones integradas a una política de largo alcance orientada al desarrollo de los ámbitos rurales, a la promoción productiva, a la inserción en el

1 El autor contó con los valiosos aportes de Gustavo Nores, Gastón Bordelois (h) y Mercedes C. de Basco, los que han permitido mejorar notablemente la propuesta. El agradecimiento no los hace cómplices de los contenidos del trabajo

mercado y a la construcción del capital humano y la preservación del medio ambiente. En ese marco, se recomienda un modelo de gestión más volcado hacia la promoción y el aliento de la iniciativa de la sociedad civil, que responda a definiciones explícitas de prioridad y que sustituya las acciones asistencialistas por un apoyo sistemático a la competitividad de los pequeños productores.

Es necesario enfatizar que la superación de la pobreza rural será consecuencia de una acción multiinstitucional y multidisciplinaria que no es sólo responsabilidad de los ministerios de Agricultura. En este trabajo se consideran exclusivamente los aportes de esta autoridad sectorial, señalándose algunos mecanismos que pueden instrumentarse para alcanzar una mayor efectividad a través de la complementación con acciones de otros ámbitos de gobierno.

2. La evolución conceptual e institucional

2.1. Las concepciones

Los sectores públicos agrícolas de América Latina transitaron durante décadas un sendero común de surgimiento, consolidación y crecimiento. Algunos atributos generales fueron así compartidos: concentración de funciones en los órganos del gobierno nacional, atención preferente a los productos exportables y fuerte sujeción a clientelas específicas. En ellos puede identificarse un proceso de construcción institucional de creciente complejidad por la sucesiva incorporación de nuevas unidades organizacionales para atender problemas que se sucedieron, constituyendo diversas etapas de desarrollo del sector. A su vez, cuando estas unidades demostraron una cierta incapacidad para satisfacer las demandas de un sector de mayor heterogeneidad interna y mayor diferenciación de sus actores, se crearon nuevos mecanismos dando lugar a un sector caracterizado tradicionalmente por la acumulación de funciones y la escasa descentralización.

En este patrón de desarrollo organizacional, la cuestión de los pequeños productores y, más específicamente, de la pobreza rural, no formó parte del núcleo central de los ministerios. Cuando se la incorporó como objeto de política, las competencias específicas se asignaron a unidades administrativas que disponían de cierta autonomía decisoria y modalidades de gestión más flexibles que las de las burocracias previamente cristalizadas. La gran vulnerabilidad de estas unidades a los cambios políticos y la necesidad de reafirmar constantemente su legitimidad, constituyeron el precio de su autonomía, y las llevaron a episodios que dieron lugar a cambios importantes en sus objetivos, en

la concepción de su papel y en los instrumentos utilizados. En consecuencia, adquirieron modalidades, políticas y organizacionales no comparables a los de ningún otro ámbito de los ministerios de Agricultura (van Sant J.y Crawford, 1985).

Ese panorama se reprodujo en la Argentina. El viejo ministerio, que tradicionalmente privilegió a la región pampeana, careció de unidades específicamente orientadas a la atención de la pobreza rural, considerada como objeto de política, por su asociación a algunos tipos de producciones o de áreas geográficas -en particular las economías regionales -, pero no por su especificidad social y productiva. De esta forma, no se conformó una trayectoria de intervenciones públicas ni se estructuraron unidades organizacionales para su gestión. El resultado ha sido el carácter contingente de las políticas, la discontinuidad de los esfuerzos, la ausencia de un aprendizaje sistemático y la carencia de recursos técnicos suficientes. Ello en parte explica que se haya carecido por mucho tiempo de capacidades institucionales para formular y gestionar políticas orgánicas y programas focalizados y con aspiraciones de integralidad.

En este escenario institucional, la problemática ha ido ganando en relevancia y complejidad. Ella afecta a: pequeños productores con inserción regular en los mercados, amenazados con la exclusión definitiva por la reconversión productiva y la creciente competitividad; el minifundio con limitada dotación de tierra y capital con eventuales excedentes en función del autoconsumo; sectores rurales que se mantienen en el nivel de subsistencia; y a trabajadores rurales escasamente organizados, con precariedad en las relaciones de empleo, inadecuadas condiciones de trabajo y desprotección jurídica (Calderón F. et al., 1992; Basco M., 1993).

Esta heterogeneidad de situaciones, sumada a la atomización social y a la distribución espacial, las diferencias en aspiraciones, oportunidades y capacidades, no puede ser atendida con políticas homogéneas. Si bien se requiere un marco que asegure el acceso a recursos y oportunidades, seguridad jurídica, defensa legal, representación social y servicios públicos, también se precisa una batería de acciones e instrumentos diferenciados para la modernización productiva, la reorientación y calificación de la mano de obra rural y acciones compensatorias; instrumentos que se explicitan a continuación:

- a) Modernización productiva y reconversión a través del aumento de los rendimientos, la incorporación de rubros más rentables, una mayor integración agroindustrial, la participación de organizaciones de pequeños productores en mercados más selectivos y la articulación con otros actores y agentes económicos.

- b) Reorientación y calificación de la mano de obra rural para la obtención de ingresos extraprediales por medio de la prestación de servicios, el incremento de su productividad y su incorporación a los mercados formales de trabajo.
- c) Acciones compensatorias para el alivio del costo de la reconversión en situaciones de pobreza estructural apremiantes.

Por otra parte, este conjunto de programas plantea exigencias a la capacidad del Estado que no pueden satisfacerse en razón de las carencias y limitaciones del escenario institucional. Por ello deben idearse nuevos arreglos organizacionales adecuados a la naturaleza de las políticas, que aseguren la racionalidad del gasto y que articulen la acción estatal con los mecanismos de mercado. Para lograrlo se requiere la programación concertada entre niveles de gobierno y actores sociales, implantar modalidades de gestión que aseguren la integralidad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia y el impacto selectivo y generalizar la participación, haciendo uso de los recursos existentes en las organizaciones comunitarias y sociales.

2.2. Los programas

Es útil reflexionar sobre el aprendizaje que puede recogerse de la suerte corrida por los arreglos organizacionales adoptados por los sectores públicos agrícolas de América Latina para ejecutar distintos tipos de programas.

Esos arreglos, a despecho de los marcados contrastes entre los programas que debieron implementar, revelan la existencia de algunas similitudes notables: núcleos que persistieron por décadas y que permiten inferir la presencia de una concepción común referida a los supuestos institucionales, de diseño y de gestión. Dicha concepción implica: una población receptora de una política con propósitos asistencialistas o de promoción definidos "de arriba hacia abajo" autoritariamente por parte del Estado, a partir de una deliberación centrada en los aspectos técnicos; programas estructurados a partir de una oferta pública y que consisten en proveer servicios o bienes-ingreso para resolver los problemas rurales; ejecución centrada en instrumentos a los que se asigna capacidad suficiente para superar aspectos parciales pero acumulativos de la problemática del campesino; relativo aislamiento institucional y gestión centralizada; y consideración de la organización social como facilitadora de la acción pero no como iniciadora o responsable de ella.

Una reseña por demás simplificadora de los programas vigentes hasta la

década de los ochenta permite identificar la continuidad de esos núcleos, los cambios verificados en los focos de las políticas, así como sus principales problemas y consecuencias.

2.2.1. Las condiciones de vida de pequeños productores y campesinos y su acceso a los servicios sociales

Los mencionados programas ilustran el problema de la coordinación interinstitucional resultante de una organización del Estado basada en los principios de diferenciación estructural y especialización funcional, que atiende a las condiciones de la oferta estatal más que a las especificidades de la población receptora.

En efecto, la forma primaria de atender a las necesidades de la población en situación de pobreza es hacer extensiva a la misma los servicios del Estado diseñados para toda la población según criterios universalistas. Así, la problemática de las condiciones de vida y de acceso a los servicios sociales fue tradicionalmente atendida por órganos que escapaban a las competencias de los ministerios de Agricultura. Tal es el caso de educación rural, vivienda rural, obras de riego y de infraestructura vial, lucha contra ciertas endemias, régimen laboral de los asalariados rurales, etc.. Los más recientes programas basados en el enfoque de "necesidades básicas" fueron versiones actualizadas de esta modalidad tradicional. Algunos de estos servicios tuvieron impactos significativos, aun cuando parciales, y enfrentaron obstáculos por su escasa articulación interprogramática e interinstitucional, por la dispersión de sus acciones y por su poca capacidad acumulativa para impactar sobre la productividad o los determinantes estructurales de la pobreza.

En el contexto actual de América Latina esta problemática institucional sigue vigente. Aun con la renovada atención brindada al tema de la pobreza y con el surgimiento de nuevos mecanismos institucionales para atenderla, como es el caso de los Fondos de Inversión Social, no se ha alcanzado una adecuada coordinación de los esfuerzos. Los proyectos que se financian suelen responder a iniciativas con diferente orientación debido a los ámbitos organizacionales que los generan, gobernados por perspectivas disciplinarias particulares y con insuficiente coordinación interinstitucional y a nivel de base social y territorial. El origen de este problema reside en la asignación de competencias a unidades especializadas por función en lugar de a unidades concebidas para atender a problemáticas integradas de una población determinada. Ello refleja el predominio de consideraciones vinculadas a quien ofrece el servicio y a los procesos necesarios para su producción o suministro por sobre aquellas

referidas a la población receptora o los resultados o impactos efectivos sobre las condiciones de vida de los destinatarios.

En algunos países se ha intentado resolver estos problemas creando la coordinación a nivel de cúpulas organizacionales, como para compatibilizar políticas sectoriales y programas. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural de Chile, en la que participan todos los ministerios con acciones dirigidas a la ruralidad, entendida ésta como condición de vida (Toledo F., 1994). No obstante, su resultado no ha respondido a las expectativas generadas. La fuerza de las clientelas organizacionales, la dinámica de los procesos de implementación y las distintas prioridades y demandas sociales que esos ministerios deben satisfacer y afrontar explican asignaciones de recursos inadecuadas y escasa efectividad.

2.2.2. La relación de propiedad o tenencia de la tierra

En muchos países latinoamericanos el acceso a la propiedad de la tierra fue concebido como un instrumento básico de las políticas dirigidas a la pobreza rural. Las propuestas en tal sentido asumieron distintas modalidades y originaron diferentes mecanismos organizacionales. Así, pueden considerarse diversos tipos de programas, tales como reforma agraria, colonización y transferencia de propiedad de tierras fiscales. Su análisis permite poner de manifiesto los peligros del aislamiento y de la autosuficiencia organizacionales, así como las limitaciones de los diseños centralizados y con escasa proyección hacia los mercados.

Como consecuencia de los programas de reforma agraria surgieron institutos especializados que gozaron de status organizativos especiales, gran visibilidad política y autonomía. Estos constituyeron innovaciones organizativas, ya que sus acciones estaban dirigidas a poblaciones perfectamente identificadas social y territorialmente, aspirando a convertirse en agentes de desarrollo, de construcción de actores sociales y de modificación de las condiciones de vida de los campesinos. Además de ser instrumentos para la transferencia de propiedad, ejecutaron programas de asentamiento de la población, de promoción productiva, de apoyo a la movilización y organización social y de comercialización, apropiándose de tareas tradicionalmente asignadas a otros ministerios sectoriales.

Las estrategias institucionales procuraron fortalecer su autosuficiencia, construyendo capacidades internas para el logro de objetivos muy ambiciosos, multidimensionales y, con frecuencia, difusos. Su ejecución fue altamente

centralizada, con escasas relaciones con otros ámbitos de gobierno y con las autoridades locales. Su concepción, aun cuando revestida de abundantes componentes simbólicos, fue tecnocrática y con una orientación de arriba hacia abajo (Esman y Uphoff, 1984). La complejidad de sus tareas y su aspiración de impactar tanto sobre las estructuras sociales y productivas como sobre los comportamientos, sumadas a las resistencias que generaron, hicieron que los logros de estos mecanismos defraudaran las expectativas en ellos depositadas, impidiendo que se consolidaran como modalidades organizacionales perdurables más allá de la vigencia de los programas de reforma (de Janvry A, 1981).

Los órganos creados para ejecutar programas de colonización asumieron algunas características semejantes, aun cuando en casi todos los casos los antecedieron históricamente. Si bien actuaron en circunstancias y contextos políticos menos conflictivos, los Institutos de Colonización compartieron los atributos de aislamiento, autosuficiencia y apropiación clientelística, subsistiendo en muchos casos por más tiempo que aquel reclamado por el asentamiento de la población y por la consolidación de la actividad productiva. Sus acciones fueron muy limitadas en lo referido a la integración de las áreas con otros mercados y actores. Superada la etapa primera de la colonización, no pudieron convertirse en agentes de promoción de un desarrollo sostenido por carecer de una articulación interinstitucional adecuada y por lo limitado de los instrumentos a su disposición, característica debida a una concepción excesivamente estrecha acerca de su papel.

Por último, las experiencias de asentamiento en tierras fiscales, tanto resultantes de la convalidación de procesos de ocupación como por diseño de política, fueron producto de decisiones sin continuidad y respuestas escasamente orgánicas a las presiones sociales. Ha sido frecuente que las transferencias sólo se formalizaran legalmente a lo largo de muchos años, persistiendo las situaciones de incertidumbre y precariedad con respecto a los derechos de propiedad e inhibiéndose la capitalización de los productores. Una de las razones para ello fue la insistencia o debilidad de mecanismos permanentes que asumieran en forma sistemática y conjunta la regularización de la situación de tenencia, el asentamiento de la población y la promoción productiva y social.

2.2.3. La problemática productiva

La problemática productiva fue atendida a través de la asistencia técnica y el crédito. La experiencia indica que estas acciones enfrentaron problemas por la frecuente desarticulación con los mercados, debido a una sobrevaloración de los instrumentos con respecto a la viabilidad productiva y la fortaleza de la

organización social.

El apoyo a los pequeños productores siempre planteó dificultades severas a los servicios de transferencia de tecnología. Obedeciendo a una lógica social impuesta por la naturaleza de los demandantes, la extensión tradicional se centró primero en las áreas geográficas de mayor consolidación. Luego, al pretender alcanzar a los productores de menores capacidades productivas, prestó creciente atención a las dimensiones educativas y organizativas, al hogar rural y a la mujer campesina, complejizándose y entrando en conflicto con las lógicas organizacionales establecidas. Otro tanto ocurrió con la generación de tecnología. La preocupación por el desarrollo de paquetes tecnológicos para este sector estuvo asociada a nuevos enfoques de investigación, más vinculados con los sistemas de producción y la investigación en finca. Pero las dificultades organizacionales persistieron: la pobreza rural quedó postergada, arrinconada en programas de escaso peso en los presupuestos y con recursos científicos y profesionales insuficientes para lograr impactos significativos (Honadle G.H. et al., 1985). En cuanto al crédito, éste fue administrado por organismos especializados, a veces combinándolo con servicios de asistencia técnica. El mismo tuvo un componente importante de subsidio, proveyendo tanto a la subsistencia como al desarrollo productivo. Por estar desarticulado del apoyo tecnológico sistemático y continuo y no abarcar a la etapa de comercialización, no sirvió como dinamizador de la producción.

Los mencionados programas brindan un aprendizaje común sobre la insuficiencia de estos instrumentos para superar restricciones estructurales como el agotamiento de recursos, la imposibilidad de enfrentar la competencia de productores de mayor escala, producciones que no satisfacen las exigencias de las demandas del mercado, obsolescencia e inadecuación tecnológica, etc.. En estos casos, el financiamiento a través del crédito sólo contribuyó a la supervivencia del núcleo familiar, liberándolo, en el mejor de los casos de los apremios de los mecanismos informales de financiamiento, o sirvió para prolongar una situación muchas veces irremediable, mientras que la asistencia técnica tuvo impactos de efectividad problemática. Por otra parte, su modo de operación individualista, escasamente orientada hacia la organización social, impide superar la vulnerabilidad propia de las explotaciones precarias, sin escala y sin capacidad para negociar en los mercados (Esman y Uphoff, 1984).

2.2.4. El desarrollo de áreas

La falta de integración entre instrumentos, la parcialización de la acción y la desarticulación interinstitucional fundamentaron la concepción de los programas

de desarrollo rural integrado (DRI), ejes de las estrategias de desarrollo desde mediados de los sesenta e instrumento central de las políticas de las instituciones internacionales de crédito hasta los ochenta. Los DRI generaron innovaciones institucionales (van Ufford Ph., 1988): i) acción estructurada en proyectos, conjunto de intervenciones con metas complementarias en materia de productividad, ingreso, bienestar y organización social; ii) referencia a áreas territoriales específicas, con homogeneidad social y productiva; iii) instrumentos múltiples - asistencia técnica, crédito, infraestructura, comercialización, etc.; y iv) mecanismos de coordinación local, con participación de la organización social y énfasis en el desarrollo institucional.

Esta aproximación ha dejado múltiples aprendizajes, pudiendo rescatarse el valor de la programación, la integralidad y la focalización de áreas homogéneas. No obstante, las dificultades enfrentadas también fueron severas: los problemas de coordinación interinstitucional persistieron, como así también las limitaciones de un enfoque centrado en la producción con escasas articulaciones con los mercados. Además, estos programas tuvieron una insuficiente comunicación con otras instituciones vinculadas al desarrollo sectorial y del área. En muchos casos no llegaron a persistir en el tiempo o a consolidar modos de acción replicables (Donaldson G., 1991; David C., 1991). Dentro de esta lógica, la estrategia de mantener una alta autonomía con respecto a los mecanismos burocráticos tradicionales fue exitosa en el corto plazo, pero contribuyó escasamente al desarrollo institucional del sector.

Pero más allá de estas limitaciones, el enfoque de desarrollo rural integrado y sus revisiones posteriores, realizadas en particular por mecanismos no convencionales implementados especialmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), permite afirmar el papel de las asociaciones voluntarias, de las prácticas participativas y de los modos de operación con iniciativa y responsabilidad ejercidas por los productores (Uphoff, 1995).

3. El surgimiento de un nuevo enfoque

3.1. El escenario para su desarrollo

3.1.1. La reconceptualización del Estado

Las experiencias señaladas se dieron en un medio en el que se fue progresivamente afirmando y desarrollando una concepción intervencionista del Estado, según la cual su acción debería liderar el desarrollo productivo,

tecnológico y social, remediando las imperfecciones del mercado y actuando vigorosamente para restablecer la equidad. Esa concepción se materializó en una multitud de organizaciones públicas con ámbitos de acción diversos y con frecuencia carentes de coordinación. Las instituciones y modalidades de planificación centralizada fueron, a su vez, medios para estructurar aquella acción estatal e intentos para brindarle coherencia.

Ese modelo de intervención y diseño del Estado entró en crisis por múltiples razones; en consecuencia, la privatización, la desregulación y la restitución de funciones a ámbitos inferiores de gobierno constituyeron respuestas de amplia difusión, vinculadas en algunos casos a giros radicales en los modelos de desarrollo. La apertura de la economía, un mayor énfasis en los mercados y una exigencia sobredeterminante de competitividad son notas comunes a estos nuevos modelos. Pero su vigencia ha puesto de manifiesto problemas de tal magnitud que se ha ido reafirmando la convicción de que los automatismos del mercado no bastan para generar equidad y superar la pobreza. El escepticismo sobre la ocurrencia de efectos de trickle down, por los que crecimientos sostenidos del ingreso producirían el bienestar general, se nutre en evidencias generalizadas (Ranis G., 1995).

La revisión de las concepciones del desarrollo rural deben tomar en cuenta estos cambios, así como sus causas. Por cierto, el Estado deberá preservar su capacidad estratégica y constituirse en promotor del desarrollo, catalizador de las iniciativas sociales, en actor descentralizado y complementario en la operación del mercado, mientras que la sociedad civil desempeñará un papel activo y central, adoptando formas de acción que incorporen sistemáticamente la concertación, la valorización de lo local y el fortalecimiento de redes sociales.

3.1.2. Los actores sociales

Tradicionalmente los principales actores eran las organizaciones estatales y grandes entidades en las que quedaban relegados los intereses y aspiraciones de los pequeños productores. A su vez, las entidades de pequeños productores participaban como objetos de promoción, más que como interlocutores activos.

Ese contexto cambió notablemente, acrecentándose la heterogeneidad de actores y situaciones. Por una parte, debido a los esfuerzos de promoción y como consecuencia de un proceso de maduración de capacidades y de creciente autonomización, las organizaciones de pequeños productores fueron desempeñando progresivamente un papel de mayor importancia como

identificadoras de problemas, generadoras de demandas, protagonistas de iniciativas en el plano productivo y aun como actores políticos de significación a nivel local o regional. Las ONGs, iniciadas en base al voluntariado o la militancia política, ganaron en profesionalidad y activismo con el apoyo de la cooperación internacional y su legitimidad social. Con modalidades de acción participativas, sus aportes no se redujeron a lo técnico-productivo, sino que con frecuencia este último aspecto pasó a subordinarse a objetivos de más largo plazo, dirigidos a reforzar la autonomía de la organización social. Demostraron flexibilidad y eficiencia para el trabajo en microproyectos y para la promoción social.

A las ONGs se sumaron más recientemente las entidades con fines de lucro de servicio a la producción, con financiamiento de los productores o contratadas por organismos estatales. Conjuntamente, la expansión en términos geográficos de la presencia de profesionales y técnicos con capacidades para brindar apoyo a la pequeña agricultura, ofrece posibilidades antes inexistentes aprovechadas por ciertos programas como es el caso de Cambio Rural para un estrato superior de productores.

3.2. Las innovaciones institucionales

El cuestionamiento a las concepciones tradicionales ya ha tenido impactos significativos. La evolución reseñada y la maduración de los actores sociales han sido incorporados por algunas experiencias que sirven de referencia para el diseño de nuevos mecanismos.

Tres casos pueden citarse como evidencia de ello. Dos consisten en la creación o reforma de organizaciones especializadas en la atención de este tipo de productores: la Junta Nacional de la Granja de Uruguay y el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile. El Programa Social Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Argentina, carece de esa individuación institucional, pero presenta características de descentralización y participación que lo hacen particularmente interesante.

La nueva concepción del desarrollo rural tiene como notas dominantes: la superación de los enfoques asistencialistas o estructurados en torno a la oferta de servicios estatales definidos por algún ámbito central sin adecuación a realidades particulares; la sustitución de los enfoques verticales por flujos y articulaciones horizontales; el empowerment de la sociedad civil; el aprovechamiento de las oportunidades de mercado en base a "proyectos", quedando reservado para el Estado un rol promotor y catalizador de la iniciativa local.

3.2.1. La Junta Nacional de la Granja de Uruguay

La Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) es un intento de generar un mecanismo especializado para promover la promoción de la agricultura familiar con vistas a ejecutar políticas de reconversión productiva y de articulación con los mercados. Establecida en el territorio donde se localiza predominantemente este tipo de agricultura, su creación fue la respuesta a la evidente ineficacia de los mecanismos de transferencia y de apoyo social, centrados exclusivamente en la promoción de las producciones tradicionales y cuyas consecuencias eran la preservación de una situación no viable en el plano económico y sin posibilidades de desarrollo social u organizativo. El nuevo mecanismo debía, por lo tanto, superar esas inercias organizacionales.

El diseño original de la JUNAGRA planteaba la existencia de un grupo técnico cuya tarea básica fuera la prospección de mercados, la identificación de oportunidades y la elaboración de proyectos. La tarea de transferencia sería realizada en base a esos proyectos, previéndose la activa participación de los gobiernos locales y de las ONGs. Es decir, la nueva entidad fue concebida a partir de una problemática particular, sus acciones estaban dirigidas a un tipo de población específica, focalizadas geográficamente y centradas en proyectos más que en instrumentos. La promoción de nuevas actividades productivas identificadas a partir de las posibilidades de generar nuevos mercados, el funcionamiento de las organizaciones de productores como mecanismos de participación social, de agregación de escalas y de negociación con otros actores y el abandono del asistencialismo, practicado a través de acciones denominadas de extensión pero con escaso impacto en materia de transferencia de tecnología, constituyeron una innovación superadora de la tradición institucional establecida.

No obstante, el nuevo arreglo institucional no superó todos los problemas que había originado su creación. En primer lugar, sólo pudo abandonar parcialmente la tradición organizacional del sector público centrada en "productos". Si bien en el contexto uruguayo la "granja" presenta una problemática social muy particular, de productores marginales o amenazados por otras modalidades de organización de la producción, también es cierto que se asocia en gran medida con la producción frutihortícola. Ello produce una cierta ambigüedad ya que la JUNAGRA es un órgano con responsabilidades regionales y, al mismo tiempo, con foco en un tipo de productor. Esa ambigüedad, positiva en tanto le permite operar con cierta adecuación a circunstancias y necesidades, comporta el riesgo de que su orientación hacia la reconversión pueda verse postergada por las demandas inmediatas de la estructura social y productiva establecida. Además, la lógica de la gestión por proyectos choca con las restricciones propias de las reglas presupuestarias de la administración convencional, produciéndose un efecto inhibitor del dinamismo y de la innovación.

3.2.2. El Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile

El proceso de transformación institucional que se comenzó a implementar en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile en 1994, guarda ciertos paralelismos con el caso anterior. Fue estructurado en base a dos instrumentos básicos, el crédito y la asistencia técnica, cuya operación resultó desarticulada pues los mismos no exigían una utilización conjunta. Además, la concepción que los gobernaba era la tradicional, aun cuando el INDAP había inaugurado nuevas modalidades en la prestación de la asistencia técnica, licitando los servicios y contratándolos con ONGs o grupos profesionales.

La reforma institucional del INDAP se funda en una concepción diferente que pretende articular las nociones de mercado, proyecto y organización social. El instrumento básico es la programación microrregional. En el ámbito de las áreas - unidades mínimas organizacionales - se identifican los potenciales productivos y de asociación de los productores, y una vez reconocidos eventuales mercados, se elaboran proyectos que utilicen esas capacidades. La unidad de ejecución pasa a estar constituida por las organizaciones de productores. Los microproyectos apuntan a una transformación sustancial mediante la reconversión productiva y el aumento de escala de la oferta -en particular para los mercados externos-, así como al aprovechamiento de complementariedades, tanto en la producción como en la comercialización (Berdagué J.A., 1993; Ortega H., 1993).

En el nuevo modelo los instrumentos tradicionales son reconceptualizados; el crédito y la asistencia técnica dejan de actuar autónomamente para integrarse en el marco de estos microproyectos junto con el apoyo a la gestión y el estímulo de los agronegocios. Por consiguiente, la transición institucional obliga también a modificar la operación en aquellas áreas aun no integradas a la programación microrregional. En ellas, el crédito a productores individuales -eje de la acción en el viejo esquema- se convierte en una operación automática, mientras que el financiamiento para inversión se incorpora al programa. La contratación de la asistencia técnica se modifica y flexibiliza, apuntando a contribuciones específicas en el marco de los proyectos, de igual manera que los apoyos organizativos. A su vez, el gerenciamiento de proyectos es objeto de contratación cuando no existen capacidades locales para su puesta en marcha.

Este nuevo modelo de operación obliga a un rediseño organizacional profundo. El INDAP descentraliza su gestión, otorgando a las unidades regionales nuevas responsabilidades para la programación, para la articulación con otros actores y para la identificación de oportunidades de mercado, quedando ellas directamente a cargo de los servicios. La unidad central del INDAP se reserva la conducción estratégica, con crecientes capacidades de los niveles de campo

para impulsar proyectos, administrar la política de crédito y evaluar la asistencia técnica. Paralelamente, inicia un proceso interno de licitación de proyectos que implica una transformación sustancial, ya que de esta forma comienza a operar a impulsos de la iniciativa social, asumiendo una modalidad semejante a la de los fondos para el financiamiento de proyectos generados por la demanda. El resultado es una institución abierta, flexible y fuertemente articulada con otras instituciones.

3.2.3. El Programa Social Agropecuario de Argentina

El Programa Social Agropecuario (PSA) es la primera iniciativa sistemática orientada hacia el desarrollo de las poblaciones en situación de pobreza rural. Su concepción, instrumentos y modalidad de gestión constituyen innovaciones institucionales de las que ya se pueden extraer importantes aprendizajes.

La concepción básica que gobierna al PSA es la promoción productiva de los minifundistas como medio para la superación de la pobreza. El crédito y la asistencia técnica son sus instrumentos primordiales enmarcados en proyectos. El primero se concede para formar y consolidar empresas asociativas de producción en base a proyectos sustentables y con productores económicamente viables. Además, el programa cuenta con dos líneas adicionales para el fortalecimiento del autoconsumo y para la capacitación, habiéndosele también adjudicado la administración de las ayudas por "emergencias agropecuarias", transferencias no reembolsables a productores con dificultades severas debidas a razones climáticas o económicas.

Si bien el programa es nacional, su ejecución es descentralizada. Una pequeña unidad técnica nacional y delegados en las provincias constituyen su estructura. Estos delegados integran unidades ejecutoras interinstitucionales cuyas atribuciones bastan para adaptar la operatoria a cada realidad provincial, focalizar la acción en zonas o productos, conceder créditos, coordinar las acciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, brindar asistencia a los productores y hacer el seguimiento del programa. El PSA cuenta con instancias de articulación con otros niveles y ámbitos de gobierno y con ONGs, lo que potencia su capacidad de implementación. Se concibe como el núcleo básico de una red interinstitucional construida a través de acuerdos y convergencia de las acciones.

En su diseño y en su modalidad operativa el PSA muestra elementos que expresan una reorientación de las concepciones tradicionales. Como resultado

de un proceso de discusión participativa, negociación y concertación, el PSA se basa en convenios de colaboración, rescata el aprendizaje acumulado por ONGs y utiliza los recursos institucionales disponibles. Su presupuesto se distribuye por provincias proporcionalmente al número de pequeños productores. Su financiamiento se orienta por demanda de las organizaciones de productores: éstos identifican sus necesidades y participan en la programación de las acciones. Se incorpora la asistencia técnica y organizativa como instrumento que configura, junto con el crédito, los apoyos brindados. En estos apoyos intervienen las organizaciones de productores, las ONGs y los grupos profesionales conforme a sus capacidades.

El desarrollo del PSA deja un conjunto de aprendizajes importantes que brindan elementos para perfeccionar los mecanismos existentes y para la definitiva consolidación de estos programas: a) el condicionamiento impuesto por la existencia previa de organizaciones de productores, lo que pone en evidencia la necesidad de realizar esfuerzos para la creación y desarrollo de las mismas; b) los obstáculos derivados de las rigideces administrativas propias de los mecanismos tradicionales del Estado, que sugieren la conveniencia de generar normas flexibles y adecuadas; c) la falta de continuidad en las asignaciones presupuestarias, lo que hace recomendable un financiamiento regular y ostensivo; d) la tradición de acciones asistenciales y la escasa institucionalización de las acciones de promoción exigen invertir en la construcción de legitimidad y generar una gestión orientada por resultados; e) los intentos de utilización clientelística requieren la participación y la capacitación, así como prácticas sistemáticas de evaluación, y f) la continuidad y la coherencia de las acciones hace necesario contar con una personalidad institucional propia y autónoma (Soverna S., 1994; Nelson T.F., 1994; Martínez Nogueira, 1994).

3.3. Los núcleos de la innovación institucional

A modo de síntesis de lo anterior, pueden identificarse algunas orientaciones que deberían primar en el diseño de políticas y programas como así también en el de los mecanismos organizacionales destinados a su formulación, ejecución y evaluación.

- * **Heterogeneidad y especificidad.** Los programas a los que se hizo referencia en la sección 2 fueron centralmente diseñados, jerárquicamente ejecutados, asumieron una población homogénea y la concertación, cuando existió, se realizó entre cúpulas organizacionales. La consecuencia fue su rigidez y la burocratización, expresiones ambas del paternalismo propio de su concepción y gestión. La nueva orientación supone programación y conducción estratégicas, descentralización en el diseño y ejecución de acciones para atender la diversidad de situaciones y la especificidad socio-territorial y concertación local con actores relevantes.

- * **Focalización socio-territorial.** Razones de economicidad y equidad justifican la focalización. La magnitud del problema y la escasez de los recursos exigen una concentración de esfuerzos en situaciones de necesidad mayor a través de una adecuada focalización. Además, la experiencia demuestra que, cuando la acción es dispersa, el impacto es circunstancial y escasamente efectivo, sacrificándose la intensidad en pos de objetivos de cobertura amplia. En este caso, surgen problemas de distorsión de los programas, ya que a esta cobertura tienen acceso privilegiado aquellas áreas o grupos con mayor capacidad de organización o de gestión ante el sector público.

- * **Programación socio-territorial.** La utilización de criterios socio-territoriales permite operar frente a situaciones homogéneas en términos agroecológicos, productivos, sociales y de mercado, apelando a redes sociales establecidas y aprovechando la organización de los productores. En ese sentido, el área geográfica debe constituirse en la unidad mínima para la programación del desarrollo, para la formulación de proyectos y para la articulación y coordinación de los distintos actores sociales.

- * **Integralidad.** La problemática de la pobreza rural es compleja y no puede reducirse a carencias en algunas dimensiones escindibles e independientes. Por ello, la acción debe ser integral, superando las delimitaciones sectoriales e institucionales y utilizando diversos instrumentos dentro de un marco de programación estratégica. Es decir, en cada situación existen algunos factores cuya importancia es crítica, tanto como determinantes o como condiciones para la superación de la pobreza, los que deben privilegiarse en la acción: el crédito como elemento que facilita la capitalización y el ciclo productivo; la asistencia técnica para el aumento de la productividad; el acceso a la

propiedad como medio para la apropiación de los resultados del esfuerzo; la disponibilidad de infraestructura y servicios, etc.. Pero cada uno de estos instrumentos debe operar en un marco de complementariedades e interacciones, variando su efectividad conforme a su adecuación situacional y a los efectos sinérgicos generados. Las programaciones participativas que incorporen las prioridades de los destinatarios de los programas, junto al aporte de diagnósticos rigurosos, son los medios a través de los cuales aquella integralidad puede alcanzarse.

- * **Orientación hacia la producción y los mercados.** Las causas de la pobreza remiten a la estructura de producción y a la inserción en los mercados. En consecuencia, la promoción productiva pasa a ser una condición necesaria para cualquier intento de desarrollo, aun cuando el incremento de la producción y de la productividad no sea suficiente para alcanzarlo. Los esfuerzos tradicionales enfrentaron con frecuencia dificultades de inserción en los mercados por los rubros promovidos, por su calidad, por la intermediación y por los costos de la reducida escala. Las nuevas iniciativas invierten el ciclo de promoción iniciándolo con la identificación de oportunidades de mercado y la construcción de mecanismos de comercialización, avanzando hacia la agregación de valor a través de procesamientos primarios o de la transformación de la producción.
- * **Gestión por proyectos.** Esta promoción tiene exigencias de articulación precisas; la competitividad se basa en costo, calidad, persistencia de la oferta, regularidad en la entrega, contratos confiables con proveedores y demandantes, etc.. Todo ello debe ser apoyado por instrumentos convergentes en sus impactos que operen en el marco "proyectos" en los ámbitos de focalización, orientando la acción en términos de resultados e impactos con aportes participativos y eventualmente el liderazgo de la organización de productores. De esta manera se superan las limitaciones de los enfoques de organización campesina basados en acciones con alta capacidad de movilización inmediata, pero sin sostenibilidad de los esfuerzos por su baja especificidad (Israel, 1991).
- * **Articulación interinstitucional.** Los proyectos deben ser generados por la iniciativa social y contar en su ejecución con la intervención de organizaciones públicas y privadas, con diferente especialización funcional - organismos de transferencia de tecnología, de riego, financieras, de promoción social, de preservación de recursos, etc.-Las

contribuciones de éstas pueden potenciarse a través de la complementación y la coordinación, preservando su autonomía, recursos, metodologías y objetivos y la multiplicación de fuentes de financiamiento. En este sentido, los proyectos productivos deben integrarse en programaciones de desarrollo de área que incorporen lo referido a la infraestructura económica y social, la expansión de los servicios sociales, la calificación de la mano de obra y las acciones compensatorias.

- * **Participación y concertación.** Para lograr esa articulación interinstitucional y para promover la iniciativa social es preciso crear instancias de participación y concertación. Su contribución debe consistir en la construcción de redes para aprovechar las capacidades existentes, identificar y explotar complementariedades y facilitar la sinergia interinstitucional. Los gobiernos provinciales y locales, las organizaciones no gubernamentales y las entidades de productores deben intervenir en las instancias de programación, asesoramiento, coordinación, ejecución y evaluación, pudiendo identificarse distintos alcances de esa participación. En particular, esto implica estructurar la participación y concertación con una direccionalidad que va desde el nivel local al central, ya que en aquel se manifiestan las problemáticas a superar y se expresan las demandas sociales.
- * **Revisión de instrumentos.** Los atributos de focalización socio-territorial y gestión local por proyectos tienen consecuencias sobre el diseño y la prestación de los servicios tradicionales. En materia tecnológica suponen la multiplicación de los mecanismos y actores para el acceso libre a la información, la superación de los paquetes tecnológicos cerrados para adoptar mezclas de tecnología y la investigación participativa en fincas y estructuras de procesamiento, con la intervención de actores públicos, privados y del sector social. En materia de capacitación exigen una mayor atención a lo empresarial y gerencial, debiendo recurrir a innovaciones pedagógicas y de medios, centrándose en los ciclos de negocios y llevándola a cabo por redes institucionales. En cuanto al financiamiento, se requiere atender a la demanda, al diseño de mecanismos de cofinanciamiento con intervención interinstitucional, subsidios específicos en función de la naturaleza de los proyectos, aportes para el desarrollo organizacional, mecanismos que aseguren la sostenibilidad de los fondos y garantías solidarias; la utilización conjunta de estas estrategias en torno a proyectos debe permitir superar las restricciones de tipo financiero, productivo, de mercado y de gestión que operan sobre el pequeño productor.

- * **Diferenciación de las acciones asistenciales.** Las acciones asistenciales dirigidas a las situaciones más afligentes y a minimizar las consecuencias de la reestructuración sobre los grupos sociales más vulnerables no difieren de los programas urbanos. Dado que los criterios de focalización y los instrumentos como las suplementaciones de ingresos o alimentarias son similares, su inserción institucional puede ser compartida. En este sentido, los ministerios de Acción Social podrían ser los ámbitos de formulación e implementación y los Fondos de Emergencia e Inversión Social sus mecanismos de financiamiento.
- * **Inserción en el aparato institucional sectorial.** Los programas que procuren impactar sobre las bases estructurales de la pobreza a través de lo productivo y de los mercados, requieren una aproximación sectorial con inserción estable en los ministerios de Agricultura, entidad propia y autonomía de operación, con un ámbito que confiera visión estratégica y asegure la convergencia de los esfuerzos. De esta forma podrán evitarse muchos de los problemas derivados del relativo aislamiento de las restantes políticas agrarias y el desplazamiento de sus objetivos y prioridades provocado por la importancia circunstancial de otras cuestiones de política.
- * **Fortalecimiento institucional.** El financiamiento de proyectos supone la existencia de una capacidad institucional que pueda sostener los esfuerzos y las acciones. La realidad indica que ese no es el caso, ni a nivel de los gobiernos locales ni de las organizaciones sociales, ya sean éstas de base o profesionales de promoción. Los primeros se encuentran sumidos en un círculo vicioso: sus escasos recursos les impiden mejorar sus atributos de funcionamiento y éstos, a su vez, limitan sus posibilidades de expandir sus actividades o movilizar nuevas fuentes de recursos. Las segundas tienen una reducida capacidad de gestión para satisfacer las demandas de los proyectos. El fortalecimiento de las instituciones pasa a ser, de este modo, una condición de efectividad de las acciones.

4. La propuesta

La propuesta incorpora los núcleos de innovaciones tratados en la sección anterior. Ello implica:

- a) una estrategia basada en la promoción productiva;

- b) un mecanismo de integración interinstitucional;
- c) la creación de una unidad central a cargo de la problemática social;
- d) un fondo para el financiamiento de proyectos.

En esta sección se describe el mecanismo organizacional propuesto. Como se anticipó, el mismo tendría como misión impulsar la promoción y la reconversión productiva para alcanzar una mayor competitividad.

4.1. Las premisas para el diseño

El diseño procura superar los riesgos de la excesiva diferenciación de mecanismos e instrumentos que conducen a la desarticulación de la acción, al aislamiento organizacional y a la gestión centrada en los requerimientos de los procesos de producción organizacional.

Para ello se propone la creación de una unidad de desarrollo rural como dependencia de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuya operación esté gobernada por la premisa de contribuir a la integración de varias dimensiones y niveles:

- a) de las políticas macroeconómicas y sectoriales , incluyendo en ellas las políticas dirigidas a la promoción de los pequeños productores con un horizonte temporal de largo plazo;
- b) interinstitucional, para la complementación de aportes de entidades públicas, privadas y sociales a través de mecanismos permanentes de fijación de prioridades, de negociación y de coordinación;
- c) entre diferentes niveles de gobierno, evitando superposiciones, duplicaciones, vacíos y extraordinarias diferencias en la distribución de capacidades;
- d) con el sector privado por medio de la participación en las acciones y en formulación, ejecución y evaluación de proyectos;
- e) de programas realizados en el marco de una o de múltiples instituciones²

² En el caso de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, existen diversos programas cuya articulación debe realizarse en forma sistemática desde la fase de definición de prioridades y de programación, como es el caso del PSA, el Programa BID/FIDA, el Programa Prohuerta y el Programa de Pequeños Productores del INTA, o el nuevo proyecto que se está formulando con vistas al financiamiento del Banco Mundial

4.2. Las funciones de la unidad de desarrollo rural

Esa unidad tendría por funciones:

- a) relevar las necesidades, recursos, instituciones y programas referidos al desarrollo rural, a la promoción de los pequeños productores y de combate a la pobreza rural;
- b) participar en los procesos de formulación de políticas y programas sectoriales, introduciendo la problemática de los pequeños productores y de la pobreza rural;
- c) formular las políticas de desarrollo rural;
- d) definir criterios de focalización y formular la programación de las acciones;
- e) coordinar las acciones que sobre el ámbito rural realicen distintos niveles y ámbitos de gobierno, organizaciones de productores y ONGs;
- f) financiar proyectos a través de un fondo de desarrollo rural,
- g) brindar información de mercados y de identificación de oportunidades;
- h) identificar fuentes de recursos adicionales, elaborar proyectos y participar en su gestión y negociación.

Esta unidad podría tener la misma jerarquía y status organizacional que las vinculadas a formulación de políticas y ejecución de programas de promoción sectorial de la Secretaría; de esta manera se superaría la situación actual en la que no existe un ámbito permanente a cargo de esta problemática. Esta unidad funcionaría como apoyo técnico de un Consejo Nacional de Desarrollo Rural a crear o del Consejo Federal Agropecuario en lo referido a esta temática.

La unidad contaría con delegaciones en las provincias³, que dispondrían de atribuciones para la programación regional, para aprobar los proyectos de área y para supervisar el suministro de los servicios del programa. Su dotación sería extremadamente reducida, pues apelaría a la participación, a la concertación y a la complementación de esfuerzos. No habría delegaciones a nivel de área. En cada área actuarían las agencias encargadas que participen en la ejecución de los proyectos.

3 Este es el modelo adoptado por el PSA

4.3. Los mecanismos

La programación, el financiamiento y la participación serían los mecanismos básicos, para concretar la propuesta.

4.3.1. La programación

En lo relativo a programación, la propuesta prevé:

- * la programación estratégica: apoyada en información sobre mercados, productos y recursos, identifica prioridades para regiones, tipos de productores y áreas, determinando cupos aproximativos para cada ámbito - provincia, municipio o área agroecológica - en función de la distribución territorial de la problemática.
- * la programación de área, cuya formulación estaría precedida de un diagnóstico del área, de un relevamiento de las acciones en curso, de los recursos movilizables y de las iniciativas sociales. Consiste en un plan de desarrollo socio-territorial. Cada programa consistiría en un conjunto de acciones y proyectos de impacto en el área (de infraestructura, de recalificación de la mano de obra, de organización social, de promoción productiva, etc.). Su propósito es generar sinergias recurriendo a la participación y la concertación; es el medio para articular lo productivo con las otras dimensiones del desarrollo rural.
- * los programas regionales resultarían de la agregación de los programas de área y serían instrumentos para la coordinación interinstitucional y para la asignación de recursos.
- * los proyectos de promoción productiva: i) generados a partir de mecanismos participativos, con iniciativa social y localizados en organizaciones de productores; ii) impulsados por la programación de área y regional a partir de la identificación de oportunidades y concertados con las organizaciones de productores.
- * los programas especiales, resultantes de la agregación de proyectos productivos de manera de alcanzar escala de producción, facilitar el acceso al mercado o economizar en alguna de las etapas del ciclo productivo. Comprenden proyectos localizados en diversas áreas o regiones pero con homogeneidad o complementación.

El ciclo de programación se iniciaría con la formulación estratégica realizada por la unidad de desarrollo rural. La programación de área sería realizada con

supervisión regional por mecanismos locales. Los proyectos resultarían de la iniciativa en este nivel mientras que los programas especiales se conciben como unidades operativas definidas desde los niveles central y regional. En todos los casos habría instancias de participación y concertación.

4.3.2. El financiamiento

El instrumento básico es el financiamiento de proyectos que hayan superado las instancias anteriores de evaluación acerca de su prioridad e integración en la programación por áreas. Esos proyectos podrían ser presentados por organizaciones de productores o por entidades de apoyo, públicas o privadas.

Según su carácter el financiamiento ofrecería dos variantes: a) reembolsable, para atender al giro o a la capitalización a través de la adquisición de bienes de capital vinculados a la producción primaria, a su procesamiento y transformación, o a su comercialización; y b) no reembolsable, destinado al fortalecimiento institucional, la realización de estudios de mercado o la contratación de apoyos técnicos.

Los instrumentos para el financiamiento serían:

- * el fondo rotatorio para operaciones reembolsables, engrosado con aportes específicos de origen presupuestario y con los resultados de su giro. Financiaría proyectos de organizaciones de productores, de gobiernos provinciales o locales, de entidades nacionales de promoción y de ONGs, siempre que contaran con la participación de una organización de productores. Este fondo sería de carácter nacional. Se distribuiría entre unidades con localización provincial y con capacidad para la aprobación de proyectos, la asignación de recursos y la realización de los desembolsos. Su carácter concursable permitiría un adecuado seguimiento del resultado de las operaciones financiadas, la prevalencia de criterios rigurosos y el control de la morosidad. Se promovería el financiamiento, compartido para los proyectos, a través de la concertación entre distintas fuentes de financiamiento (provincias, agencias de cooperación y ONGs) para alcanzar una mayor racionalidad en la movilización de los recursos sociales.
- * el fondo para el fortalecimiento institucional financiaría los componentes no reembolsables, sometiendo los aportes a auditorías de gestión y evaluaciones para verificar sus contribuciones efectivas. Las modalidades podrían ser: subsidios institucionales para cubrir gastos

que posibiliten la sistematización de esfuerzos, capacitaciones específicas, la vinculación institucional y la elaboración de proyectos; financiamiento de los componentes de asistencia técnica y capacitación en aspectos directamente relacionados con los proyectos; y el financiamiento para la movilización de recursos adicionales.

4.3.3. La participación y la concertación

Estos mecanismos deben establecerse en tres niveles⁴ :

- * en el área se constituirían comités de programación integrados por los gobiernos provinciales y locales, entidades que ejecutan acciones y organizaciones de la comunidad. Conformarían el ámbito primario para la identificación de proyectos y la programación participativa. Con asistencia técnica suficiente, esas programaciones darían lugar al programa del área. El resultado de esa labor sería compatibilizado a nivel provincial. Además, estos ámbitos serían los responsables primarios para la supervisión de las acciones y la coordinación de campo, así como el nodo básico del sistema de seguimiento y evaluación.
- * en el nivel provincial se definirían prioridades territoriales y sociales conforme a criterios de focalización, se compatibilizarían las programaciones de área y se procuraría la articulación horizontal entre ellas. El nivel provincial funcionaría como ámbito para la asignación del financiamiento a través de la aprobación de los proyectos presentados por organizaciones de productores, ONGs y gobiernos locales. Estos órganos podrían estar integrados por representantes de los gobiernos nacional (por su participación en el financiamiento), provincial y municipales y de las organizaciones de productores.
- * a nivel nacional funcionarían dos mecanismos: a) un Consejo de Coordinación integrado por representantes de los distintos organismos vinculados a la problemática del desarrollo rural, b) una Comisión Asesora conformada por personalidades independientes, con trayectoria técnica y legitimidad social y ética para realizar aportes sobre estrategias, criterios y operatorias. Estos Consejos podrían reproducirse en el nivel provincial.

⁴ En la actualidad se cuenta con una infraestructura institucional que puede ser suficiente, constituida por los mecanismos implementados por el Programa Social Agropecuario.

4.4. Los instrumentos

Los instrumentos básicos deben tender a superar las restricciones enfrentadas por la pequeña producción agrícola: tecnológicas, de mercados, financiera y organizativa. Esos instrumentos son, por lo tanto, la transferencia tecnológica, la creación de circuitos de comercialización, el crédito, el apoyo organizacional y la capacitación y, por último, la información de mercados e identificación de oportunidades.

4.4.1. Transferencia de tecnología

La constitución de una red de apoyo tecnológico integrada por servicios del INTA y provinciales, de universidades y de ONGs, junto a empresas privadas, podría ser facilitada a través de mecanismos de contratación en torno a proyectos y de concertación interinstitucional. Además, los requerimientos tecnológicos de esos proyectos deberían integrarse a las programaciones regionales de los organismos generadores de tecnología, en particular del INTA. Puede preverse también la incorporación de mezclas de tecnología adaptadas situacionalmente, de la investigación en finca, de transferencias horizontales y del suministro de recursos para la contratación directa de servicios por los productores. Por otra parte, dado que algunos de esos proyectos son de naturaleza agroindustrial, el sistema de transferencia de tecnología debería incorporar insumos de ese tipo para asegurar la adaptabilidad de la producción a los requerimientos de procesos y mercados.

4.4.2. Crédito

El programa de crédito debería contemplar acciones dirigidas a: a) estimular la demanda a través del apoyo a la formulación de proyectos; b) adecuar sus términos a los períodos de maduración de los proyectos; c) reforzar la organización social a través de garantías solidarias; d) contar con fondos de garantía; f) adoptar la securitización como movilizadora de recursos adicionales; g) promover el cofinanciamiento de manera de incrementar significativamente el acceso a los recursos de inversión para elevar la productividad y hacer posible la inserción en mercados selectivos y complejos. En este sentido, el Fondo pasaría a constituir sólo una instancia de un sistema en que podrían participar bancos y entidades financieras públicas y privadas⁵.

5 Esta modalidad fue promovida por el PSA y está siendo negociada por el INDAP con el Banco de Estado de Chile

4.4.3. Comercialización y agronegocios

Los proyectos deben comprender las acciones necesarias para la participación efectiva de los pequeños productores en los circuitos de comercialización de productos primarios y procesados. Para ello debe alentarse el desarrollo de formas asociativas, la integración con empresas agroindustriales y la asociación con los mecanismos de distribución y comercialización de productos agroalimentarios, junto con la instalación de servicios de información de mercados y de asistencia técnica para la celebración de contratos de comercialización.

4.4.4. Apoyo organizacional y capacitación

Ese apoyo debería brindarse a organizaciones de productores en tanto participantes en el ciclo de proyectos, en particular en aspectos de gestión empresarial. Además, los gobiernos locales deben ser objeto de apoyo por la importancia que asumen como identificadores de necesidades y promotores a nivel de área.

4.4.5. Información de mercados e identificación de oportunidades

Por su naturaleza, las organizaciones de pequeños productores carecen de recursos y capacidades para la captación y procesamiento de información adecuada sobre mercados de insumos y productos, por lo que debe habilitarse un servicio que la haga accesible en los ámbitos locales. De igual manera, los estudios dirigidos a la identificación de oportunidades deben ser objeto de financiamiento no reembolsable.

5. Consideraciones finales

Las políticas sectoriales con respecto a la promoción de los pequeños productores minifundistas enfrentan con frecuencia opciones que se presentan como antinomias a veces insalvables: competitividad o preservación de la pequeña agricultura; atención centrada en los aspectos productivos o promoción social y organizativa; acción directiva e imperativa desde el Estado o amplia apertura a la participación social; libre operación de los mercados o acciones de protección o de subsidio; enfoques puramente centrados en la rentabilidad o privilegio de las cuestiones vinculadas a la equidad, el asentamiento de la población y la generación de empleo. Los debates sobre las estrategias de desarrollo rural se han dado, por consiguiente, en torno a las formas en que

pueden conciliarse estos aparentes dualidades.

Sin duda la propuesta aquí desarrollada no da respuesta a todos los interrogantes considerados en esos debates. No obstante, aspira a satisfacer ciertos requisitos aparentemente necesarios para superar en forma sostenible y duradera las situaciones de mayor vulnerabilidad y debilidad social, organizacional y de gestión que están asociadas a la pobreza rural. Para ello se supone la existencia de un Estado que otorgue una suficiente centralidad a esta problemática, actúe con sentido estratégico, responda a programaciones concertadas, focalice sus esfuerzos, haga uso de todos los recursos existentes en la sociedad y promueva la iniciativa y la participación de las organizaciones de productores y no gubernamentales.

Bibliografía

Basco, Mercedes C. de : Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina, Buenos Aires, IICA, 1993.

Berdagué, Julio A.: Modernización de la pequeña agricultura, mimeo. Documento presentado en el Taller "Modernización y reconversión de la pequeña agricultura", ODEPA-IICA, Santiago de Chile, 1993.

Calderón, F.; Chiriboga, M. y Piñeiro, D.: Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe, San José, IICA, Doc. 28, 1992.

de Janvry, A.: The agrarian question and reformism in Latin America, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981.

de Janvry, A. y Sadoulet, S.: "Market, State and Civil Organization in Latin America. Beyond the debt crisis: the context for rural development", en de Janvry, A. et al.: State, Market and Civil Organizations: new theories, new practices and their implications for rural development, Londres, McMillan-ILO, 1995.

David, Cristina C.: "Rural development: problems and prospects", en Timmer, P.C.: Agriculture and the State: growth, employment and poverty in developing countries, Ithaca, Cornell University Press, 1991.

Donaldson, Graham: "Government sponsored rural development: experience of the World Bank", en Timmer, P.C.: Agriculture and the State: growth, employment and poverty in developing countries, Ithaca, Cornell University Press, 1991.

Honadle, G.H.; Silverman, J.M. y Mickelwait, D.R.: "Technical Assistance Shortcomings", en Morss, E.R. y Gow, D.D.: Implementing Rural Development Projects: lessons from AID and World Bank experiences, Boulder, Westview Press, 1985.

Martínez Nogueira, R., La Junta Nacional de la Granja, mimeo, Montevideo, IICA, 1992.

Martínez Nogueira, R.: Los programas de lucha contra la pobreza: estrategias, instituciones y recursos, Washington, BID, mimeo, 1994.

Nelson, Tomás F.: Sistematización y análisis de estrategias y operatorias del Programa Social Agropecuario, mimeo, Buenos Aires, 1994.

Ortega, Hugo: Análisis de nuestra experiencia y perspectiva sobre el futuro rol del INDAP, mimeo, Santiago de Chile, 1993.

Ranis, G.: Reducing poverty. "Horizontal flows" instead of "trickle down", en Kirdar, U. y Silk, L.: People: from impoverishment to empowerment, NY., NYU Press, 1995.

Soverna, Susana: Análisis de estrategias y operatorias del Programa Social Agropecuario: Alternativas de ampliación, mimeo, Buenos Aires, 1994.

Toledo, Fernando: Posibilidades y alternativas en el marco de una institucionalidad agraria, mimeo, Santiago de Chile, 1994.

Uphoff, N.: "Grassroots organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets", en de Janvry, A. et al.: State, Market and Civil Organizations: new theories, new practices and their implications for rural development, Londres, McMillan-ILO, 1995.

van Sant, J. y Crawford, Paul R.: "Coping with political, economica, environmental and institutional constraints", en Morss, E.R. y Gow, D.D. : Implementing Rural Development Projects: lessons from AID and World Bank experiences, Boulder, Westview Press, 1985.

van Ufford, Ph. Q., "The myth of a rational development policy", en van Ufford, (ed.): The hidden crisis in development: development bureaucracies, Amsterdam, Free University Press, 1988.

CAPÍTULO 7

PROPUESTAS PARA LOGRAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DESTINADA A LA PROVISIÓN DE SERVICIOS AL SECTOR AGROALIMENTARIO

GUSTAVO NORES y MARTIN PIÑEIRO

1. Introducción

La Argentina, como el resto de América Latina, desarrolló a lo largo de los años un enorme aparato institucional en el sector agropecuario, al cual se le encomendó una amplia gama de funciones y responsabilidades. Tanto las características del sector público resultante, como las funciones que se le fueron asignando, correspondieron a la ideología y las necesidades de funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones de origen industrial que dominó la política económica argentina a partir de la década del 30.

Este modelo económico y el correspondiente aparato institucional para servirlo cumplieron un papel preponderante en el desarrollo del país durante más de tres décadas en las que se produjo su industrialización, cambió la distribución regional de la población y hubo una rápida urbanización. Se debe reconocer que este proceso de desarrollo, aunque criticable en muchos aspectos, sirvió para transformar al país, tanto económica como políticamente.

Sin embargo, durante la década del 70 comenzó a hacerse evidente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones como consecuencia de su extrema dependencia del mercado interno, la sustancial ineficacia de una industria desarrollada al amparo de una excesiva protección arancelaria y al permanente estrangulamiento del sector externo en razón del insuficiente crecimiento de las exportaciones. La crisis financiera que comenzó con la cesación de pagos en México, en el año 1982, desencadenó un profundo y rápido proceso de transformación económica y política que se extendió a la mayoría de los países de América Latina.

El aparato estatal desarrollado durante la etapa de la sustitución de importaciones respondía a una concepción "estadocéntrica" por la que el Estado era visto como el motor y conductor del desarrollo e intérprete de la racionalidad social. En apoyo de esta concepción se crea una infinidad de figuras organizacionales con grados diversos de responsabilidad y atribuciones decisorias. En el sector agropecuario aparecen instituciones específicas para la regulación del comercio exterior, la generación y la transferencia de tecnología, la regulación de industrias especiales - como la vitivinicultura, el tabaco, la yerba, el azúcar - y la colonización de tierras, entre otras. Todas estas instituciones debían ser coordinadas a través de unidades centralizadas de planificación y coordinación de políticas pertenecientes a los ministerios de Agricultura.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones, los cambios en la economía internacional que caracterizaron a la década del 80 y los propios cambios dentro del sector agropecuario pusieron en cuestión la concepción misma de un Estado intervencionista y, consecuentemente, la naturaleza y estructura del aparato estatal desarrollado por más de 40 años. Un aparato estatal además

hipertrofiado, burocratizado y colmado de ineficiencias operacionales, cuyo accionar se veía cada vez más coartado por intereses sectoriales que disputaban dentro del propio Estado sus preocupaciones particulares.

La crisis de la deuda y los brotes inflacionarios de 1989 y 1991 provocaron un colapso de la estructura estatal. El ajuste económico y la deliberada política de achicamiento del Estado cambiaron radicalmente la estructura institucional del sector agropecuario. Se privatizaron servicios, se eliminaron organismos, se desmanteló el aparato regulatorio y se transfirieron responsabilidades a los gobiernos provinciales.

El resultado final, sin embargo, no responde a un modelo acabado, definido en función de una nueva realidad social claramente identificada para la cual se crea una nueva estructura organizacional y un nuevo modelo de gestión. El sector público agropecuario actual es, en cierta forma, lo que quedó después de la reforma, "resto" al cual se le han ido agregando tímidamente nuevas funciones necesarias a partir de la propia gestión pública.

En este sentido, la década del 90 puede considerarse como una etapa de transición. La crisis generó una vigorosa acción dirigida a corregir errores y excesos acumulados a lo largo de los años, pero la misma necesidad de actuar con rapidez y decisión no dio demasiado lugar a la reflexión sistemática y cuidadosa sobre la naturaleza del Estado que se quería y las organizaciones del sector público que hacen falta en un mundo cada vez más interconectado y competitivo.

La década del 90 ha puesto en evidencia que participar en el comercio internacional, competir con países desarrollados que tienen poderosos aparatos estatales, integrarse en espacios económicos comunes como el Mercosur requieren una activa e inteligente acción estatal que apoye y facilite la acción de los agentes privados. Para ello, Argentina necesita reflexionar a partir de su propia realidad económica y política, sobre la estructura y naturaleza de sus organismos en el sector agropecuario.

En esta reflexión no solo deben considerarse las necesidades de hoy sino también las futuras, nacidas de las transformaciones mundiales y las nuevas condiciones de contexto. Habrá que imaginarse cómo será el país en la próxima década y cuáles serán los desafíos y oportunidades que surgirán a partir de la nueva inserción institucional de Argentina en un mundo cambiante.

En este sentido se considera imprescindible mencionar algunas áreas de especial importancia para esta reflexión, las que se exponen a continuación:

1.1. Globalización, apertura e integración

Desde mediados de la década del 80 la apertura de la economía y la integración en el Mercosur han definido una nueva inserción internacional para la Argentina. En la última década se ha producido un importante aumento del intercambio comercial del país y de las inversiones extranjeras. En el sector agropecuario, la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y la rápida expansión de las exportaciones a Brasil, abrieron nuevas oportunidades a partir de las cuales las inversiones extranjeras en el sector agropecuario han estado acompañadas, como consecuencia de esta apertura económica, por una disminución de la importancia de los instrumentos de política sectorial y una mayor subordinación a la política macroeconómica. Un ejemplo de ello es la pérdida de importancia del crédito oficial en condiciones especiales para el sector y la eliminación de la intervención estatal en la determinación de los precios agropecuarios.

En este contexto de menor intervención estatal, mayor apertura económica y creciente competencia en los mercados internacionales, el papel del Estado cobra una especial importancia en cuanto a la definición de condiciones económicas e institucionales que contribuyan a que la producción nacional compita más efectivamente en los mercados internacionales. En este sentido, el desarrollo de sistemas de información sobre mercados, precios y tecnología, el desarrollo de estructuras formales para la negociación y participación en los foros internacionales y los mecanismos para la promoción de exportaciones serán áreas cada vez más relevantes.

1.2. La descentralización política y económica

El país ha avanzado considerablemente en el proceso de descentralización política y administrativa incluyendo la transferencia a las provincias de los servicios públicos que, en el caso agropecuario, abarca aspectos vinculados a la sanidad vegetal y animal. Los nuevos marcos políticos y administrativos resultantes plantean una serie de cuestiones respecto de la institucionalidad sectorial.

Por una parte, está el tema de las capacidades y la eficiencia en la prestación de los servicios y el cumplimiento de ciertas funciones. Es cierto que hoy existe en la mayoría de los países una mucho mayor densidad social e institucional y que los gobiernos locales, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas de distinto tipo están en mejores condiciones para asumir responsabilidades en cuanto a la toma de decisiones y el cumplimiento de actividades. Pero también es verdad que las capacidades no están distribuidas territorialmente de modo homogéneo y que en muchas situaciones se evidencia

una marcada escasez de algunos recursos estratégicos, especialmente técnicos, con adecuado nivel de capacitación. Asimismo, las estructuras políticas locales están aún en proceso de consolidación, en muchos casos no han alcanzado todavía los niveles de participación y transparencia administrativa adecuadas para procesar eficazmente los problemas de conflictos de intereses y de coordinación política y administrativa entre lo nacional y lo regional, provincial y local, que inevitablemente se plantean en las estructuras descentralizadas.

Por otra parte, no todas las áreas son susceptibles de ser administradas con la misma estrategia. En algunos casos se trata de la transferencia de funciones del nivel nacional al nivel local, pero dentro de las mismas estructuras del gobierno central; en otros, se trata de la delegación de ejecución en instituciones paraestatales o bien de la transferencia efectiva de responsabilidades o, incluso, de la privatización de los servicios. La alternativa más apropiada no sólo dependerá de cuestiones políticas y operativas sino también de la disponibilidad de recursos para cada caso. En el corto y mediano plazo es posible prever un escenario en el que convivirán situaciones muy diversas respecto de la naturaleza de las estructuras y en cuanto a nivel y forma de participación de las distintas instancias y tipos de organizaciones.

1.3. La preocupación nacional e internacional por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales

Esta nueva preocupación que se consolida a nivel internacional a partir de la conferencia de Río, en 1992, comienza a tener un fuerte impacto político a nivel nacional que se expresa en las demandas de amplios sectores sociales. Dichas demandas y preocupaciones adquieren especial trascendencia en el sector agropecuario que depende de los recursos naturales para la producción y al hecho de que puede ver afectadas sus actividades comerciales internacionales como consecuencia de nuevas regulaciones que vinculan el comercio con la conservación del medio ambiente.

En este marco resulta evidente la necesidad de introducir innovaciones institucionales y de políticas que permitan arbitrar efectivamente los conflictos que se presentan entre los intereses colectivos y los individuales y entre el corto y el largo plazo. Los bienes y servicios ambientales y la conservación de los recursos naturales se han convertido en un nuevo tipo de bien público, para cuya asignación y manejo los mercados y sus mecanismos de regulación tradicionales resultan absolutamente inefectivos. Dicha situación exige nuevas formas de intervención estatal que promuevan comportamientos individuales de los

distintos actores sociales, tanto a nivel nacional como internacional, congruentes con los intereses del conjunto de la sociedad. Sólo un Estado con capacidad de control, sanción y conducción puede cumplir eficazmente ese papel y revertir las actuales condiciones de degradación ambiental y deterioro de los recursos naturales imperantes en la mayoría de los países y ecosistemas de la región. Aun cuando estas necesidades están siendo consideradas a nivel macroinstitucional, los avances en este sentido a nivel de institucionalidades y de políticas concretas son escasos¹.

1.4. El nuevo escenario científico - tecnológico

Los avances en el campo de la biotecnología, los nuevos materiales y fuentes de energía y la informática, constituyen de hecho la base de un nuevo paradigma tecnoeconómico, con profundos impactos en las formas de organización social y los procesos productivos de las sociedades actuales. Estas transformaciones afectan no solo a la forma de "hacer ciencia" y la naturaleza de los procesos tecnológicos vinculados a la agricultura, sino que se reflejan también en la organización de sus procesos productivos, sus encadenamientos y la propia institucionalidad del sector.

Paralelamente a estos procesos y conjuntamente con la globalización de los mercados de mercancías y servicios, se está acelerando también la internacionalización de los sistemas institucionales de generación y transferencia de conocimientos. En parte esto es consecuencia de los avances en la informática y las comunicaciones, que facilitan y disminuyen los costos del intercambio de conocimientos, así como del hecho de que en ciertas áreas (biotecnología, algunos temas de investigación básica) existen enormes economías de escala que hacen ineficiente que el país desarrolle sus propias capacidades, sin apoyarse en los procesos de integración económica y comercial de los cuales ya forma parte.

Considerando estos desarrollos las instituciones públicas de investigación deberán moverse en el futuro hacia estrategias y estilos de acción de tipo cooperativo y actuar en muchas áreas a modo de "antenas" para los sistemas productivos nacionales, identificando y ajustando oportunidades tecnológicas desarrolladas en otros países, a través de mecanismos cooperativos de investigación y desarrollo tecnológico.

¹ Las reformas constitucionales más recientes en otros países como Colombia y Brasil, tratan explícitamente los temas ambientales y de los recursos naturales y sientan las bases para la creación y/o reforma de la legislación y las instituciones sobre cuestiones ambientales y los recursos naturales. La definición sobre la propiedad y la responsabilidad sobre los recursos naturales para los niveles locales, la incorporación de los conceptos de delito ambiental y de el principio de que el que contamina paga, al igual que otros aspectos, se están comenzando a incorporar a las normativas jurídicas.

1.5. Agroindustrialización de la producción

Los sistemas agrolimentarios tienen hoy una creciente complejidad debido a diversos factores. Por una parte, las tecnologías utilizadas así como las formas de organizar la producción propiamente dicha son cada vez más complejas. Por otra parte, la agricultura está avanzando rápidamente hacia nuevas formas de articulación con las instancias del procesamiento y la producción de alimentos, lo cual da lugar a la aparición de nuevos temas y áreas de trabajo (tecnologías de procesos, calidad, promoción comercial, etc.). Todos estos aspectos determinan que sea cada vez más difícil conceptualizar la problemática del sector en términos de sus componentes aislados, tomando cada instrumento o servicio por separado. La generación y transferencia de tecnología, por ejemplo, debe contemplar no solo las necesidades y capacidades del productor, sino también tomar en cuenta las características de sus articulaciones con los mercados de insumos y productos y las propias exigencias de las etapas de comercialización y procesamiento. Resulta imposible discutir estrategias de reconversión productiva sin incorporar a las mismas las estrategias de financiamiento y la naturaleza de las exigencias de los mercados. A partir de la agroindustrialización se produce una redefinición de los objetivos que se persiguen: la incorporación de tecnología incluye la promoción de la innovación, el desarrollo empresarial es más importante que el aumento de la producción y la competitividad lo es más que la eficiencia. Todo esto plantea la necesidad de superar el aislamiento tradicional que aún existe entre los distintos organismos que proveen servicios públicos, encontrando mecanismos para alcanzar una mayor integración y articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción.

Desde el punto de vista de la definición de las políticas para el sector resulta también evidente que la perspectiva tradicional de un sector público agropecuario, concentrado en los aspectos referidos a la producción primaria y la problemática socio productiva de las áreas rurales, es insuficiente para responder a las necesidades de procesos económicos cada vez más integrados, en los cuales los elementos dinámicos son las características y necesidades de la demanda. La definición de las políticas sectoriales debe contemplar las particularidades y dinámica del conjunto de la cadena agroalimentaria y para ello es indispensable que los ministerios de Agricultura amplíen su órbita de acción con vistas a incorporar los aspectos referidos a la agroindustria y la distribución, áreas hasta el momento usualmente dispersas en otros ámbitos del sector público.

La discusión precedente sugiere que el contexto futuro será fundamentalmente diferente del contexto pasado, aun del pasado inmediato. Para poder competir en tales circunstancias se requerirán profundas transformaciones del sector productivo, tanto primario como en la industria procesadora, y de un eslabonamiento tecnológico y comercial estrecho entre ambos. La opción para el

Estado es responder a las nuevas demandas de servicios públicos de una manera casual y a medida que tales demandas surjan o bien desarrollar mecanismos de concertación con el sector privado para preverlas y adecuar sus servicios a las mismas. Los trabajos presentados en esta publicación apuntan en esta última dirección ya que adoptan un enfoque conceptual y prospectivo. Es conceptual porque para analizar el rol del Estado se requiere un marco analítico que distinga bienes y servicios de naturaleza pública de aquellos que son de naturaleza eminentemente privada. Es prospectivo por dos razones. Primero, porque la adecuación de los servicios lleva tiempo y algunos servicios, como los de investigación o campañas sanitarias, requieren un lapso bastante prolongado para que sus resultados lleguen al mercado. Segundo, porque los países que tardan en adoptar innovaciones tecnológicas, de organización empresarial o comerciales, pierden la oportunidad de lograr posicionamiento inicial en mercados y de captar cuasirrentas, cuya captación corresponde a países o empresas pioneras.

La estimación de oportunidades y desafíos futuros y las tendencias observadas en la problemática del sector agropecuario y agroindustrial, permitieron identificar cinco áreas de servicios que revisten importancia estratégica y requieren, en mayor o menor medida, la intervención del sector público en apoyo a las actividades privadas. Ellas son:

- * innovación y desarrollo tecnológico;
- * sanidad agropecuaria;
- * información de mercados y promoción de exportaciones;
- * apoyo a la diferenciación de productos y Certificación de conformidad;
- * programas sociales para la modernización productiva y la superación de la pobreza rural.

Las secciones siguientes del presente capítulo están destinadas a resumir y analizar las principales conclusiones y recomendaciones en estas cinco áreas de servicios estratégicos, con vistas a reconvertir las instituciones de apoyo al sector agroalimentario.

2. Principales propuestas presentadas en los capítulos anteriores

2.1 Investigación y desarrollo tecnológico

En el Capítulo 1 se revisa brevemente la trayectoria de las organizaciones estatales con ingerencia en el sector agropecuario y se ilustra el divorcio relativo, aún existente, entre contenidos de política, mecanismos organizacionales y modalidades de gestión. En consecuencia, se plantea la necesidad de reformar esos organismos de modo de alcanzar una eficacia operativa acorde con el nuevo escenario internacional en que debe desarrollarse la actividad del sector. Se establecen, en función de este objetivo, los lineamientos básicos que deben guiar estos cambios (discusión teórica sobre el Estado y la consiguiente reestructuración del sector público agropecuario; demarcación de límites entre Estado y mercado desde el punto de vista técnico-económico, el papel e importancia de los mecanismos organizacionales). Por último, se describen las nuevas condiciones para el diseño de la institucionalidad sectorial, considerando la complementación del sector público y del privado, la complejización del proceso productivo, la imprescindible competitividad y la participación en este proceso de antiguos y nuevos actores.

En el Capítulo 2 se señaló el importante papel que cupo a los institutos nacionales de investigación y desarrollo en América Latina, y al INTA como uno de los pioneros, en el contexto de las políticas de desarrollo prevalecientes hasta mediados de la década de los años ochenta. Se destacaron igualmente la profundidad de los cambios en el contexto económico, social y político ocurridos desde entonces, las nuevas oportunidades emergentes de los avances científicos en biotecnologías, informática y comunicaciones y el desafío que los mismos significan para los procesos de investigación agropecuaria.

Se llegó a la conclusión de que los institutos nacionales de investigación y desarrollo, como el INTA, deberán someterse a una revisión profunda, tanto en el plano de lo organizacional como en el enfoque y operatoria de sus programas, pues ya no podrán responsabilizarse de todo como hasta ahora. Deberán concentrar sus actividades exclusivamente en la generación de conocimientos y tecnologías que reúnan las características de bienes públicos y dentro de estos, priorizar aquellos productos con mercados en expansión que supongan para el país ventajas comparativas claras o la posibilidad de lograrlas en el marco de una economía abierta a partir de las oportunidades tecnológicas y de mercado.

La orientación hacia el mercado requerirá una mayor participación en los mecanismos de gobierno institucional y toma de decisiones, así como el cofinanciamiento, no solo de productores agropecuarios sino también de otros actores involucrados, especialmente de empresas agroindustriales. Para ello se

requerirá una descentralización de la planificación, en razón de la cual los consejos directivos locales sean los que asuman la responsabilidad de aprobar las propuestas de proyectos de investigación que serán sometidos a un Consejo Nacional. A este último le corresponderá proveer los grandes lineamientos y asignar los recursos provenientes del gobierno nacional según el mérito relativo de los proyectos y su impacto potencial en la producción y la competitividad.

En el caso de tecnologías agropecuarias es particularmente importante reconocer el largo período de gestación por ellas requerido, o dicho en otros términos, el largo período de maduración de la inversión en investigación que puede llevar de cinco a diez años, además del riesgo involucrado y la posible apropiación de beneficios por parte de terceros. Esto determina que la inversión privada en este campo se vea atraída solo cuando los beneficios son altos y captables en el corto plazo, cuando el riesgo de apropiación de los beneficios por empresas o grupos diferentes del que realiza la inversión es reducido o en las etapas finales del proceso en que los beneficios dejan una utilidad por encima de los costos marginales de investigación y desarrollo.

Por otra parte, en una economía más abierta, se producen tres fenómenos estructurales de importancia.

En primer lugar, el equiparamiento de los precios internos con los internacionales cambia la situación en materia de competitividad externa e interna y, por ende, modifica la demanda derivada por tecnologías.

Se revelan nuevas demandas por tecnologías que en las anteriores circunstancias estaban latentes y se requiere una capacidad de responder rápidamente a estas nuevas demandas. En segundo lugar, las demandas por tecnologías se dinamizan en función de las tendencias que prevalezcan en el mercado internacional, tanto en materia de producción y precios como en materia de mercados y calidad demandada en los productos. A efectos de desarrollar y mantener competitividad se debe contar con una capacidad permanente de adecuación tecnológica a la demanda y sus características, de adecuación de costos y de adecuación a las tendencias de largo plazo en los precios internacionales. Por último, luego del efecto inicial de la apertura en materia de distribución de ingresos (vía los precios) entre productores y consumidores, la distribución de los beneficios emergentes de la adopción de nuevas tecnologías en el país tiende más a favorecer a los productores que en circunstancias de economía semicerrada, mientras que los beneficios que se derivan de innovaciones tecnológicas en el exterior tienden a favorecer a los consumidores nacionales. Ello, en principio, debiera aumentar la demanda por

tecnologías por parte de los productores, quienes en la medida en que se apropien de los beneficios de la innovación debieran estar dispuestos a cofinanciar al menos una parte de la inversión en investigación y desarrollo y de los costos de transferencia tecnológica.

Desde el punto de vista de un país como Argentina, con altísimo potencial de desarrollo agropecuario, es particularmente importante reconocer las ventajas económicas y sociales de mantener una capacidad científica permanente que permita reconocer posibilidades, desarrollar y adaptar tecnologías de manera rápida y oportuna a fin de facilitar a la agricultura e industria nacional acceder y consolidar mercados simultáneamente, e incluso antes que otros países potencialmente competidores. Sin duda los países que queden a la zaga en materia de tecnologías de producción, procesamiento y comercialización, perderán competitividad y posicionamiento en el mercado internacional.

Por lo visto se trata de buscar un equilibrio apropiado en la realización y financiamiento de la investigación, por el cual el sector privado asuma mayores responsabilidades en aquellas áreas en que puede recuperar la inversión a través del mercado y el sector público invierta en áreas complementarias tales como:

- * investigación cuyos resultados no sean apropiables o en la que los incentivos de mercado resulten insuficientes para atraer la inversión privada; la inversión pública será inicial o de más largo plazo;
- * investigación en áreas en las que existan fallas en los mecanismos de mercados, como en el caso de manejo de recursos naturales con externalidades positivas importantes;
- * investigación en áreas en las que existan razones de interés social, como facilitar la reconversión productiva de sectores campesinos para vincularlos a mercados en expansión.

En síntesis, lo que se propone es un cambio de paradigma político que requiere pasar:

DE	A
planificación nacional centralizada	planificación por objetivos, local y participativa
financiamiento nacional	cofinanciamiento local
regulación operativa	descentralización operativa y de gestión
énfasis en programas nacionales	énfasis en proyectos nacionales o locales con objetivos precisos y metas cuantificadas
proyectos que fomenten la producción	proyectos para mercados en expansión
énfasis en producción primaria	integración con el procesamiento y la comercialización
oferta en tecnologías	investigación participativa en fincas e industrias
extensión pública	extensión mixta asumida por organizaciones de productores, ONGs o empresas locales
extensión vertical	extensión horizontal (agricultor-agricultor, pasantías en empresas, etc.)

Este cambio de paradigma debiera reflejarse en la organización del sistema nacional de investigación, buscando completar la descentralización del INTA y la integración de acciones a nivel local con otros actores relevantes como universidades e institutos de investigación y la participación de productores y la agroindustria en la fijación de prioridades, coejecución y cofinanciamiento de proyectos de investigación y transferencia de tecnología. Al mismo tiempo, es de vital importancia conservar y reforzar la capacidad del INTA para realizar investigación a nivel nacional en áreas estratégicas, con vistas a identificar nuevas oportunidades tecnológicas y apoyar a la investigación local.

2.2. Sanidad agropecuaria

En el Capítulo 3 se expone un marco conceptual que justifica la acción estatal en materia de sanidad agropecuaria en función de la naturaleza de bien público o privado de los servicios provistos.

Se distinguen tres grandes áreas de servicios: cuarentenario, calidad sanitaria o comercial, y erradicación de enfermedades y plagas. La asimetría entre el costo privado de control de la enfermedad y los costos sociales que surgen de la incidencia de la misma justifica plenamente la acción pública preventiva de la introducción de enfermedades exóticas (control cuarentenario), el que actualmente resulta deficiente en la Argentina. En materia de fiscalización sanitaria en el procesamiento y comercialización de los productos de origen agropecuario, se justifica la intervención pública en función del interés social y se enfatiza la necesidad de sistematizar y coordinar estas actividades entre los niveles federal, provincial y municipal a fin de mejorar la prestación del servicio y evitar superposición de funciones. Se distingue, sin embargo, la fiscalización en materia de inocuidad de la referida a la calidad comercial, y se analizan las razones que justifican el pago de los servicios, particularmente en relación con estos últimos, por parte del sector privado. Cuanto más limitado o selecto sea el grupo de consumidores con mayor validez se puede argumentar que el servicio, independientemente de quien lo presta, debe ser financiado por un impuesto o tasa al consumo del bien que se trata. Por el contrario, cuanto más masivo o difundido es el consumo de un bien, más próximo está de ser un bien público y mayor peso tiene el argumento para que la prestación del servicio sea financiada por el Tesoro Nacional. Por último, en materia de erradicación de plagas o enfermedades nocivas que generan externalidades, se destacan los roles del sector público en la investigación y en la concertación, pero se distinguen casos diferentes en función de la apropiación relativa de los eventuales beneficios por parte de la sociedad (beneficio para la salud) o de sectores particulares (beneficio para productores en términos de eficiencia de producción o en valor comercial).

Resulta más que evidente que el área de sanidad agropecuaria reviste importancia fundamental por sus implicancias sociales y económicas para el país, además de su importancia estratégica para la promoción de exportaciones. La puesta en marcha del MERCOSUR, la firma del acuerdo del GATT y las nuevas exigencias comerciales en materia sanitaria y de residuos de alimentos, imponen la necesidad de negociar y adecuar las normas sanitarias y de cuarentena y asimismo de vigilar su correcta aplicación. Estas áreas deben caracterizarse por su objetividad científica y una intachable implementación técnica, para lo cual deberán ajustarse a los siguientes principios generales:

- * definición de una política sanitaria y comercial clara y desarrollo de normas precisas,
- * estructura organizacional descentralizada con autoridad colegiada que otorgue transparencia a los actos administrativos,
- * normas claras en materia de carrera de los funcionarios públicos del área (incluyendo normas sobre contratación, capacitación, estabilidad, promoción y sanciones), y
- * mecanismos de auditoría técnica que permitan controlar estrictamente la existencia, adecuación y cumplimiento de las normas.

Si bien varias de estas tareas ya están en marcha, la importancia del tema amerita que las mismas se completen en el menor lapso posible

2.3. Información de mercados y promoción de exportaciones

En el Capítulo 4 se analizó el papel del Estado como proveedor de información sobre mercados, a fin de otorgarles mayor transparencia y fomentar la competencia. Asimismo, se destacó la importancia estratégica que adquiere en el presente contexto nacional e internacional el desarrollo de un programa nacional de promoción de las exportaciones de origen agropecuario. La capacidad de respuesta del sector productor, la oportunidad de agregar valor a la producción primaria a través de una industria de transformación de base agropecuaria orientada a las nuevas demandas de exportación, el rol dinamizador de la innovación que pueden desarrollar las PyMES, y los mayores desafíos que impone una demanda externa cada vez más exigente, justifican asignar altísima prioridad a un programa concertado en esta dirección. El no hacerlo implicaría perder una oportunidad casi única en América Latina y quedar a la zaga de países competidores.

Además de nivelar el terreno de juego en materia fiscal, mediante reembolso a las exportaciones agroalimentarias y disminución de otros gravámenes que descolocan a la producción nacional, es necesario generar una mística exportadora en el sector, apoyándola mediante la sanción de una ley especial que defina la incumbencia de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre todo el sector alimentario a fin de: orientar la actividad exportadora, definir una mecánica de aplicación y afectación presupuestaria del tipo de los "acuerdos - programas", definir un perfil de actuación flexible y modular a ser aplicado por rama de actividad y coordinar las acciones del Estado en la materia. Adicionalmente se requiere:

instituciones del sector agropecuario como IASCAV, SENASA o INTA en

- * crear un logo o símbolo que le dé identidad a la producción nacional,
- * desarrollar mecanismos de concertación con los sectores privados para definir programas modulares de promoción por cadenas o ramas de actividad;
- * asignar al programa presupuesto acorde con su importancia;
- * asegurar máxima transparencia en los mercados nacionales de productos e insumos utilizados por la producción y la industria alimentaria (particularmente reforzar el SIIAP);
- * facilitar el acceso al crédito en condiciones competitivas a nivel internacional.

Los autores del Capítulo 4 argumentan en favor de una ley y no de un decreto como instrumento legal de aplicación ya que consideran necesario reflejar la voluntad política de desarrollar las bases para un programa a largo plazo, que asegure continuidad al marco en que opera el sector privado agroexportador. La ausencia de continuidad de diversas iniciativas en el pasado ha sido, valga la redundancia, una constante y aunque es posible que desde el punto de vista jurídico baste un decreto del Poder Ejecutivo, no ocurre lo mismo desde el punto de vista político. Lo importante, en todo caso, es la voluntad política y la continuidad e incentivos que la política defina.

2.4. Diferenciación de productos y Certificación de Conformidad

Un tema que a pesar de lo puntual resulta crítico para acceder a mercados externos cada vez más exigentes en materia de calidad, es el de la Certificación de Conformidad, la que se constituye en una herramienta importante para estrategias empresarias de Diferenciación de productos y penetración en mercados externos (Capítulo 5). Luego de analizar el tema se concluye que por tratarse de servicios cuyos beneficios son apropiables por parte de las empresas usuarias, su financiación corresponde al sector privado, pero el Estado desempeña un rol muy importante en el desarrollo concertado con el sector privado de un Sistema Nacional de Calidad que provea el marco normativo, de registro y de auditoría externa para la operatoria de los organismos privados de Certificación de Conformidad. Ya se han dado pasos en este sentido mediante el Decreto 1454/94, el que establece que la Secretaría de Industria es la autoridad de aplicación con competencia en todas las áreas industriales, incluyendo la agropecuaria. Sin embargo, la importancia que tiene el desarrollo del Sistema para el sector agroalimentario exportador, y hasta el rol que pudiera competir a

materia de asesoramiento y/o provisión de servicios de control de calidad, justifica que el tema se someta al análisis y la concertación con el sector agroalimentario, y que se realice el seguimiento de su implementación a nivel sectorial.

2.5. Programas sociales

Una sexta área estratégica para el desarrollo agropecuario es la de los programas sociales para la modernización productiva y la superación de la pobreza rural, tema desarrollado en el Capítulo 6. La crisis de las economías regionales, la atomización campesina y la heterogeneidad de situaciones hacen de esta área una de las más difíciles para la intervención, aunque no imposible. La magnitud de la crisis campesina y el número de personas en ella involucradas justifica un esfuerzo público importante para la reconversión productiva del sector. Del análisis de la experiencia del Programa Social Agropecuario en Argentina, de la Junta Nacional de Granjas del Uruguay y del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario en Chile, surgen lecciones importantes para el futuro.

Básicamente se propone un cambio de paradigma de desarrollo rural; se sugiere pasar de la oferta estatal de servicios de desarrollo rural al gobierno de los procesos por parte de la sociedad civil local, reservándole al Estado un rol catalizador de la concertación local. El Estado participaría en la prestación y/o cofinanciamiento de determinados servicios necesarios que la sociedad civil no esté en condiciones de proveer y en la provisión de los subsidios que las distorsiones del mercado justifiquen, con el fin de facilitar la reconversión del sector campesino con posibilidades. Los instrumentos básicos deberán ayudar a superar las restricciones enfrentadas por los pequeños productores agrícolas: tecnológicas, de mercado, financieras y organizativas. El cambio de paradigma significa pasar:

- * del asistencialismo o paternalismo estatal al protagonismo de los actores locales, potenciando su participación en la búsqueda de soluciones viables y autosustentables;
- * de una planificación nacional centralizada a una planificación local y participativa con un enfoque basado en criterios sociológicos y localizado territorialmente;
- * de programas de producción rígidos a programas flexibles, basados en

proyectos locales orientados al mercado e integrados con procesamiento y comercialización, con metas definidas, viables y rentables;

- * de la provisión de servicios aislados a la integración de estos en los distintos proyectos con gerenciamiento local;
- * de la oferta de paquetes tecnológicos por parte de entidades públicas a la investigación participativa en fincas e industrias y retroalimentación a la investigación de apoyo;
- * de subsidios amplios o permanentes al cofinanciamiento local, a subsidios específicos y acotados en el tiempo, y acceso al crédito flexible en condiciones competitivas.

Los cambios propuestos en el paradigma de la acción pública para el sector campesino no significan abandonar el Programa Social Agropecuario o el Programa de Cambio Rural del INTA; por el contrario, implican reforzarlos y dotarlos de la flexibilidad requerida para lograr el impacto deseado. Significan sí un cambio de filosofía (de asistencialismo a protagonismo) y de un enfoque (de producción por productos a producción para mercados) que debe impregnar toda la estructura del sector público y exige el compromiso de la sociedad civil y de los gobiernos locales.

3. Reflexiones finales

Los seis trabajos desarrollados en los capítulos anteriores y resumidos en este final representan las seis principales áreas de intervención del Estado en el sector agropecuario. Las propuestas que se esbozan no pretenden agotar el tema ni deben ser consideradas propuestas acabadas. Su objetivo es el de plantear la lógica del problema y las alternativas y opciones posibles frente a la nueva realidad que enfrenta el sector agroindustrial argentino.

La reforma del Estado en el sector agropecuario es un tema de enorme importancia y urgencia. La intervención estatal prudente, cuidadosa, imaginativa y adecuada a cada circunstancia específica resulta imprescindible para el desarrollo del sector. La experiencia internacional y la propia experiencia nacional reciente muestra con toda claridad que el sector público tiene reservada una importante tarea que cumplir para apoyar y promover la actividad privada y proteger el interés común en los casos en que esto es necesario: reconstruir la institucionalidad del sector agropecuario es una tarea urgente en la cual todos los sectores deben comprometerse con sentido de futuro.

Los trabajos presentados en esta publicación intentan contribuir al debate y a un proceso de reflexión de los que, sin duda, surgirán las soluciones más adecuadas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en la Argentina

Defensa 113 - Piso 10^º - (1065) Buenos Aires - Argentina

Teléfonos 331-8541 / 8542 345-1209 / 1210 - Fax 00541-345-1208

Copyrighted material