

**Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-  
ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía  
de la Nación.**

**ESTUDIO 1.EG.33.7**

**ESTUDIOS SOBRE EL SECTOR AGROALIMENTARIO\***

**COMPONENTE B: REDES AGROALIMENTARIAS. TRAMAS\*\***

**B-5: LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA.  
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

**AUTOR:GERARDO GARGIULO**

**MARZO 2003**

**\* Las opiniones expresadas en los Informes son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir  
con las de las organizaciones.**

**\*\* Coordinación: Roberto Bisang y Graciela Gutman**

## INDICE

1. INTRODUCCION	3
2. VARIABLES MACROECONÓMICAS QUE CONDICIONAN LA ACTIVIDAD AGROALIMENTARIA	5
3. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES CLAVES DE LOS ESCENARIOS AGROALIMENTARIOS	6
3.1 <i>La demanda internacional: ¿el fin del "granero del mundo"?</i>	6
3.2 <i>Implicancias de considerar a la exportación como motor del desarrollo de la actividad.</i>	8
3.3 <i>Concentración agroindustrial</i>	9
3.4 <i>Las cadenas productivas como posible eje de la política agroindustrial</i>	10
3.5 <i>El valor de los intangibles</i>	13
4. LA POLÍTICA DE LA SAGPYA: SUS FUNCIONES Y LA REALIDAD	14
4.1 <i>Introducción</i>	14
4.2 <i>Las funciones de la SAGPyA establecidas por la normativa</i>	14
4.3 <i>Las funciones requeridas por la actividad agroindustrial</i>	18
4.4 <i>De la SAGyP a la SAGPyA, un camino aún por recorrer</i>	19
4.5 <i>Las necesidades de interacción del sector público con la actividad privada</i>	24
4.6 <i>Condiciones para la interacción entre el sector público y el sector privado</i>	27
4.7 <i>El accionar de la SAGPYA</i>	32
5. LAS ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO Y SU INTERACCIÓN CON LA SAGPYA. LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA POLÍTICA.	41
5.1 <i>Introducción</i>	41
5.2 <i>La organización de las entidades representativas</i>	41
5.3 <i>Entidades privadas que colaboran en la política agroalimentaria</i>	47
5.4 <i>Interrogantes</i>	49
5.5 <i>Dos casos de cooperación</i>	52
5.6 <i>Las innovaciones recientes de la trama institucional</i>	54
6. LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS	55
6.1 <i>Introducción</i>	55
6.2 <i>La seguridad como requisito del comercio internacional. Costos de la inseguridad.</i>	56
6.3 <i>La política actual de sanidad y seguridad y los intentos de coordinación</i>	57
6.4 <i>La aplicación de la normativa</i>	59
6.5 <i>La necesidad de un Plan Nacional de Sanidad y Calidad</i>	61
6.6 <i>Los atributos de diferenciación.</i>	63
7. AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD POSIBLE	68
8. BIBLIOGRAFIA	71

# 1. INTRODUCCION

Este informe se focaliza en tres temas:

- El tejido institucional público - privado que participa activamente en la formulación de decisiones de política agroalimentaria y que ejerce influencia sobre las estrategias empresarias.
- La calidad de los alimentos como necesidad para permanecer en los mercados internacionales y como atributo para mejorar el posicionamiento.
- Aportes para una agenda estratégica.

El primer tema hace a la gobernabilidad de la actividad agroalimentaria, ya que las decisiones de política y las estrategias empresarias son, crecientemente, el resultado de interacciones entre los organismos públicos con entidades privadas.

Las ideas que sirvieron de base para la elaboración de esta parte del informe son:

- a) La cooperación entre el sector público y el sector privado en la elaboración de políticas tiene por objeto principal mejorar la calidad de las decisiones en ambos sectores y contribuir simultáneamente al desarrollo nacional y de las actividades productivas.
- b) El sector público realiza las tareas de mayor responsabilidad, como proponer objetivos, coordinar la acción de los diferentes poderes, jurisdicciones y organismos, dictar los actos resolutivos y controlar su vigencia. El sector privado complementa, reaccionando ante cada iniciativa, aportando recursos, información y proponiendo iniciativas relacionadas con estrategias generales o temas concretos.
- c) Hay una red de comunicación permanente para intercambiar información y consultas relativas a las decisiones públicas y privadas. El sector público es el que establece las reglas del trabajo en equipo y el sector privado se adapta a ellas pero, en cumplimiento de su misión, muchas veces utiliza formas alternativas de hacer llegar sus aportes y requerimientos.
- d) Las reglas suelen cambiar con la renovación de los funcionarios, lo que supone una continua adaptación a la situación institucional y a las modalidades de cada conducción.
- e) En la arquitectura general de dicha red de hay posiciones fijas en las que se ejercen las responsabilidades conferidas a cada participante. Las mejoras en la cooperación se operan fundamentalmente en el funcionamiento y no en la estructura del sistema.
- f) La calidad y cantidad de información intercambiada y los procedimientos empleados por los organismos y por las entidades privadas concentraron buena parte del análisis realizado porque resultan relevantes para sustentar decisiones abarcativas y oportunas.
- g) La transparencia entre los actores es el mayor estímulo para el funcionamiento de la red.

El segundo objetivo del informe se refiere a la calidad de los alimentos, que continuará siendo en los próximos años una de las fuentes principales de innovación. Las barreras técnicas asociadas a la

calidad son tema de discusiones muy detalladas en los Comités del Codex Alimentarius, la OMC y otros foros internacionales. Se espera para los próximos años un notable incremento de las negociaciones técnico sanitarias en relación con regulaciones y exigencias que afectarán el comercio mundial agroalimentario.

El último tema reordena las sugerencias anteriores, ya que en la medida que se toman decisiones públicas y privadas se puede modificar la red de interacciones entre los organismos y las entidades privadas a efectos de mejorar la calidad de las políticas.

Los conceptos e interrogantes que se proponen son un intento de señalar las tareas y decisiones conducentes a un crecimiento basado en la competitividad y en la equidad social. A ello se agrega la condición de encarnarse en procesos de decisión con posibilidad de materializarse y, con ello, contribuir a la gobernabilidad.

Se han incorporado dos capítulos introductorios relativos a las variables que describen brevemente el marco de presupuestos globales para el desarrollo del sector y las variables que pueden ser claves en la elaboración de escenarios.

## 2. VARIABLES MACROECONÓMICAS QUE CONDICIONAN LA ACTIVIDAD AGROALIMENTARIA

La actividad agroalimentaria ha crecido, especialmente desde 1993, a través de la expansión de las exportaciones.

En 1985 más del 90% de la producción de la industria de alimentos se dedicaba al mercado interno y sólo el 9.5% del total al comercio exterior. En 1993 comenzó la expansión de las exportaciones, pero ya para ese entonces el mercado externo absorbía el 14.7% de la producción, porcentaje que fue aumentando hasta llegar al 23% entre 1998 y 2000.

Ante el escaso dinamismo actual y previsible del mercado interno, el desarrollo futuro de esta actividad se basaría en la exportación<sup>1</sup>. Algunos alimentos se producen principalmente para la exportación, tales como: aceitunas, aceite de oliva, ajo, carnes equinas y de liebre, jugos de manzana, de limón y de uva, limones, maíz, miel, oleaginosas y sus derivados, pescado, crustáceos y moluscos, porotos, sorgo, trigo. Estos productos representaron en 2000 el 78 % del valor de las ventas de alimentos al exterior.

Focalizar la atención en estos productos no significa descuidar el mercado interno, no sólo por la existencia de una población a abastecer, sino también porque la mayoría de los demás productos de exportación requiere una base de consumo local para afirmar la colocación externa, en especial los alimentos de mayor elaboración.

Los escenarios de crecimiento analizados en los últimos meses vinculan directamente el desarrollo del sector con el aumento de las exportaciones. Para ello se necesitan un conjunto de condiciones tales como:

- Integración a la economía mundial a través del comercio exterior, de los flujos financieros, de las inversiones extranjeras directas y del reconocimiento de la propiedad industrial.
- Progresiva recuperación del crédito y del sistema financiero.
- Previsibilidad a las decisiones públicas y privadas, especialmente a través de una disciplina fiscal sostenible.
- Aumentar la seguridad jurídica y el respeto de la propiedad.
- Promover la exportación de alimentos como estrategia movilizadora de la actividad del sector a fin aumentar el empleo y el desarrollo regional.
- Integración progresiva con otros países, incluyendo la promoción en los mercados tradicionales y no tradicionales, así como el fomento de inversiones y de acuerdos con empresas de otras naciones. Esto significa la participación activa del sector privado en las negociaciones internacionales. Los alimentos no deberían ser la moneda de cambio en dichas negociaciones, como se ha observado en el último quinquenio.
- Un programa económico que inspire confianza, que evite sorpresas y que establezca reglas de operación permanentes, a fin de estimular las decisiones privadas de inversión.
- Un esfuerzo institucional para aumentar la transparencia.

---

<sup>1</sup> Esta afirmación proviene de análisis realizados con empresarios en los últimos años, aunque es un tema sujeto a debate.

### 3. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES CLAVES DE LOS ESCENARIOS AGROALIMENTARIOS

La información recolectada y los contactos realizados para este estudio mostraron la necesidad de discutir, previo al informe, algunas variables claves a fin de homogeneizar conceptos y explicitar supuestos subyacentes en la cooperación pública - privada.

#### 3.1 La demanda internacional: ¿el fin del "granero del mundo"?

Esta pregunta, que hasta hace poco tiempo parecía ociosa, hoy necesita contestación, ya que el desarrollo agroalimentario depende de la demanda y, ante las dudas sobre su firmeza, se requeriría un análisis previo a cualquier posicionamiento a largo plazo.

Los mayores determinantes de los cambios en la estructura del comercio de alimentos son: la demanda, las capacidades domésticas de producción, ya que todos los países tratan de asegurar su abastecimiento, y las políticas de importación, especialmente las que están influenciadas por la necesidad de mantener el empleo y el ingreso de los agricultores.

En un análisis de largo plazo la demanda de alimentos depende fundamentalmente de dos variables: la población y el ingreso por habitante. Las principales variables acompañantes de las primeras serían: la urbanización, los cambios en los estilos de vida y de dieta y cambios demográficos, entre ellos, la variación en la distribución por edades.

En los análisis a largo plazo del consumo de alimentos, la población aparece como la variable más sensible (Blisard, N., Lin, B., Cromartie, J. and Ballanger, N., 2002; y análisis para Argentina del autor).

Las proyecciones a largo plazo de la población se convierten entonces en una de las variables críticas para los escenarios agroalimentarios. La novedad<sup>2</sup> sería el creciente acuerdo de los expertos con relación al estancamiento del número total de habitantes en la segunda mitad del siglo XXI (Haen, H., Alexandratos, H., and Bruinsma, J., 1998; Regmi, A. y Dyck, J., 2001)

Esto implicaría que la variable independiente con mayor sensibilidad sobre las cantidades demandadas de alimentos a nivel mundial, mostrará un debilitamiento creciente en las próximas décadas.

El aumento del ingreso por habitante tiene más gravitación sobre algunos alimentos, como carnes, fiambres y embutidos, pescado, productos lácteos, frutas, dulces, golosinas, chocolates, infusiones, bebidas alcohólicas y no alcohólicas y en el consumo fuera del hogar.

---

<sup>2</sup> Novedad en el ámbito local, ya que hay informes sobre las posibilidades de producción de alimentos basadas en un alto crecimiento de la población mundial (por ejemplo Abalo, 1998)

La sensibilidad de los factores que inciden en el aumento del consumo entre 2000 y 2020 en EEUU serían: población: 78%, ingreso por habitante, 13%, cambios en la edad de la población: 10%.<sup>3</sup>

Las estimaciones realizadas en Argentina para las dos primeras variables indican: población 79%, ingreso por habitante: 21%.<sup>4</sup>

Otra variable relevante es la urbanización, que ha estimulado la demanda de alimentos en las últimas décadas y continuará haciéndolo en los próximos veinte años, en los que se espera una incorporación de 2000 millones de personas a las urbes de los países en desarrollo. La perspectiva posterior sería hacia una gradual disminución de la influencia de este factor en la demanda de alimentos, en la medida que se reduzca el crecimiento de la población urbana.

El envejecimiento de la población estimulará aún más los requisitos de seguridad y de información nutricional, lo que conduciría a una mayor selectividad de los alimentos.

En los países con aumento poblacional débil o nulo y con aumento de la esperanza de vida no se espera incremento en las cantidades demandadas, sino cambios en la composición a favor de alimentos asociados a la salud, es decir, principalmente vegetales y frutas, carnes magras y lácteos.

Los países con rápido crecimiento de la población continuarán aumentando la cantidad de alimentos requerida y también adquirirán, con algún rezago las exigencias de creciente seguridad.

A continuación se describe el bosquejo del escenario más probable para las próximas décadas.

Se caracterizaría en términos globales, por: población mundial tendiendo al estancamiento, con ingresos crecientes, mayor urbanización y aumento de la expectativa de vida. A nivel de los países la situación sería un mosaico, donde los exportadores pueden encontrar oportunidades.

En estas condiciones la demanda global de alimentos se acercará a las características que ya se pueden observar en los países que han llegado a esta situación, como la Unión Europea, Japón, Noruega, Suiza, etc.

Estos países lideran las discusiones en las comisiones del Codex Alimentarius, en la OMC y en los foros sobre Medio Ambiente. En el primer caso referidas a barreras técnicas al comercio de alimentos, en el segundo a negociaciones agrícolas internacionales, en las que en forma muy paulatina van cediendo terreno en materia de acceso comercial, pero aumentando las trabas sobre nuevos aspectos relacionados con el intercambio y, en el último, en consideraciones no comerciales que pueden convertirse en obstáculos adicionales.

En términos de comercio internacional de alimentos lo que puede esperarse es un crecimiento cada vez más lento, hasta llegar a una posible saturación.

---

<sup>3</sup> Estos resultados se refieren a los alimentos consumidos en el hogar, que son los más significativos para los fines de este análisis. Fuente de los datos: Blisang, Ling, Cromartie y Ballaguer (2002)

<sup>4</sup> Estos resultados son estimaciones del autor basadas en cálculos de la demanda aparente de alimentos, a moneda constante entre 1993/2000.

La estabilización del volumen de comercio ocurriría antes del estancamiento de la población, ya que continuarán las políticas agrícolas nacionales centradas en la defensa del empleo, de la producción doméstica y del desarrollo rural.

El estancamiento del volumen de comercio de alimentos estaría acompañado por crecientes imperfecciones en los mercados, ya que la Unión Europea, Japón, Noruega y Suiza serán acompañados en sus esfuerzos por colocar barreras al comercio por las demás naciones, en la medida que vayan alcanzando tasas bajas o neutras de incremento poblacional<sup>5</sup>.

En este sector no se observan posibilidades de apertura y globalización, en el sentido de una tendencia al uso más eficiente de los recursos naturales a través de la eliminación de barreras al comercio, sino que se advierte una creciente fragmentación, ya que cada país o región trata de asegurar el autoabastecimiento y atender aspectos sociales. Esto se traduce en creciente dificultad comercial y en el aumento de las negociaciones, así como en la aparición de generaciones sucesivas de barreras comerciales de bases técnicas, sanitarias y aspectos no comerciales (laborales, sociales, ambientales, etc.).

Esta situación en el comercio internacional de alimentos posiblemente comenzaría a sentirse con mayor intensidad en las próximas décadas, lo que no impediría que la actividad agroalimentaria local continúe creciendo indefinidamente, como ocurrió entre la segunda mitad del Siglo XIX y la actualidad y difícilmente podría fundamentarse una estrategia de crecimiento a muy largo plazo en las exportaciones de base agropecuaria.

El escenario esbozado permitiría interpretar que los cambios observados en las últimas dos décadas en el destino de las exportaciones formarían parte de las tendencias descriptas. En lo cuantitativo se observó un crecimiento lento del comercio con Europa, crecimiento rápido con Mercosur, con Asia y con algunos países de África. Las modificaciones cualitativas indican que el 80% de los alimentos elaborados se envían a América (Mercosur, Nafta y demás países), mientras que la mayor parte de las exportaciones a Europa son forrajes.

### 3.2 Implicancias de considerar a la exportación como motor del desarrollo de la actividad.

Si el motor del crecimiento en los próximos años es la exportación a mercados que tendrían crecientes dificultades no se pueden encarar candorosamente la acción comercial. Los competidores negocian sagazmente en los foros internacionales e invierten en la promoción de alimentos que compiten con los de origen local.

En el escenario esbozado el "motor" tiende a agotarse, de modo que los esfuerzos de los próximos años serán cruciales para ayudar al desarrollo de la producción y del empleo local.

---

<sup>5</sup> En la reunión del Comité del Codex Alimentarius sobre Etiquetado de Mayo de 2002 la Unión Europea impulsó la identificación del país de origen de cada ingrediente en la etiqueta de los alimentos. Esto, que se encuentra en las fases iniciales de análisis, permitiría la segregación por las autoridades, por las cadenas de distribución, por los consumidores y la acción de los medios y las ONGs.



En el caso de los alimentos argentinos el gasto en promoción es casi exclusivamente privado y el gobierno nacional sólo hace algunos esfuerzos para mejorar la información de las PyMEs, lo que resulta claramente insuficiente.

La promoción debería realizarse por programas plurianuales, con definición clara de objetivos y de las tareas a realizar en común y sincrónicamente por las empresas y por el Servicio Exterior. Para equiparar la inversión promocional de los competidores se requerirían unos u\$s 120 millones anuales para todos los alimentos, pero el gasto actual (público y privado) se estima en los u\$s 5/7 millones.

Otro tema a considerar es la estrategia a seguir en los diferentes destinos con relación a alimentos diferenciados, cuya demanda futura podría evolucionar en forma distinta a la de los productos a granel o semielaborados.

A los efectos de este informe cabe señalar que la institucionalidad pública y privada relacionada con la política agroalimentaria se ha desarrollado mucho más para sustentar decisiones relacionadas con los productos a granel o semielaborados que para los alimentos elaborados.

### 3.3 Concentración agroindustrial

La concentración de la actividad agropecuaria ha sido extensamente analizada en la literatura. Hace quince años las proyecciones indicaban que se trata de un proceso irreversible, impulsado por los costos fijos originados en la mejora tecnológica y en una gestión más calificada<sup>6</sup>.

A pesar de ello numerosas instituciones tienen una percepción distinta y un tanto rígida que demora el ajuste a las nuevas circunstancias

Frente al tamaño de las grandes empresas internacionales, las firmas locales y los operadores que desde la óptica nacional parecen grandes, suelen resultar una fracción muy pequeña de las primeras en términos de facturación.

La óptica argentina sobre el tamaño de las empresas tiende a considerar "grande, mediano o pequeño" lo que internacionalmente es "mediano, pequeño y micro". Asumir la apertura y creciente expansión comercial hacia el exterior implica también asumir las realidades que imperan en esos contextos.

En las investigaciones del Centro de Clima y Agua del INTA en los '90 surgía claramente que la concentración no es sólo un tema de la industria, sino que se notaba la creciente importancia de las explotaciones de gran tamaño o gestionadas conjuntamente.

En la manufactura de alimentos los principales factores para el aumento de la escala han sido la comercialización, el financiamiento, la información, los cambios técnicos y la reestructuración de los canales de distribución.

En la comercialización influyó el desarrollo de la "gran distribución". Muchos alimentos se venden como conjuntos o categorías y el minorista quiere que se le abastezca la gama completa. La

---

<sup>6</sup> OTA (1986)

desaparición de los mayoristas obligó a instalar centros de distribución de las industrias, lo que aumentó el tamaño comercial de estas firmas a fin de ofertar la gama de productos requerida.

En 1992 y 1995 dos informes del autor<sup>7</sup> advertían sobre la concentración en la industria de alimentos debido a los cambios de precios relativos.

A lo largo de la década del '90 se han observado procesos de concentración especialmente en productos lácteos (el tamaño económico mínimo de una fábrica de quesos se multiplicó por diez), en aguas (desaparición de la mayor parte de las fábricas de soda, concentración de las aguas de mesa y minerales), fabricantes de conservas (reducidos a menos de la mitad), panaderías, jugos, etc.

El desarrollo genético y los paquetes tecnológicos modernos implican mayor intensidad de capital para la producción. Otros aspectos sensibles a la escala son los costos de información y de financiamiento.

La concentración ofrece varias oportunidades: la velocidad del proceso, el mantenimiento de empleos y de estructuras productivas, las posibilidades de inducir el agrupamiento de empresas en variadas formas de asociación a efectos de superar las asimetrías que las perjudican y otros.

A pesar de muchos esfuerzos gubernamentales la mayoría de las iniciativas para colaborar con las PyMEs en la superación de estas desventajas no han encontrado respuestas fáciles, aunque hay resultados positivos que alientan futuras acciones en este campo.

### 3.4 Las cadenas productivas como posible eje de la política agroindustrial

Parte de las dificultades de elaborar políticas agroindustriales se originan en la concepción misma de las cadenas productivas. Al menos caben dos acepciones:

- La cadena productiva como negocio integrado, caracterizada por la presencia de un organizador que propone la estrategia, coordina los abastecimientos, procura el financiamiento para las actividades intervinientes y establece los contratos que permiten que las partes actúen como un conjunto. Los trabajos de Michael Porter (1990 y 1991) ayudan a interpretar la estructura y dinámica de los negocios constituidos por conjuntos de actividades eslabonadas. El foco de estas cadenas productivas se encuentra en el abastecimiento a los clientes.
- La cadena productiva como objeto de políticas suele referirse a las actividades de un sector que conforman una secuencia de agregado de valor, incluyendo a los operadores relevantes<sup>8</sup>, formen parte o no de negocios integrados. También el foco se encuentra en el abastecimiento de la demanda, no ya como negocio individual, sino como meta colectiva de exportación o de consumo local. Los temas relacionados con esta visión serían: el desarrollo sostenible de la competitividad, los factores que facilitan o dificultan el acceso a los mercados (infraestructura, sanidad, calidad, etc.), las negociaciones comerciales y técnicas, las acciones promocionales y las respuestas a los problemas de coyuntura.

---

<sup>7</sup> Gargiulo, G. (1992) y Gargiulo, G (1995)

<sup>8</sup> En este caso, como en el anterior, sólo se incluyen las empresas de distribución cuando son especializadas y forman parte de las decisiones necesarias para alcanzar los objetivos de una cadena integrada o de un sector.

### 3.4.1 La cadena productiva como negocio integrado <sup>9</sup>

La oferta agroindustrial está organizando crecientemente sus actividades de negocios como sistemas integrados, que compiten entre sí en el mercado nacional y en los mercados externos.

La organización de las cadenas agroindustriales está estrechamente ligada a la eficacia de las decisiones. Los empresarios y productores la están adoptando por los resultados derivados del manejo de la mayor escala comercial, financiera y productiva, así como del mejor uso de la tecnología y de la información. Todo ello disminuye los costos de transacción.

En la actualidad una parte importante de la producción agropecuaria argentina se realiza bajo acuerdos o contratos. Algunos ejemplos son: avicultura, lechería, frutas y hortalizas elaboradas, cerveza, azúcar, pastas, vino, etc. En otras agroindustrias aún predominan las divisiones y la escasa coordinación entre productores e industriales, por ejemplo en las carnes vacunas (con excepción), en los cereales y oleaginosas y sus derivados.<sup>10</sup>

Lo distintivo de las cadenas agroindustriales son los siguientes elementos:

- El negocio conjunto al que aportan todos los participantes
- El flujo de productos que adquiere valor en las sucesivas etapas
- El flujo de financiamiento y pagos
- El sistema de contratos que integra a las unidades productivas en un conjunto orgánico
- La presencia de un organizador que realiza la gestión estratégica y cotidiana de potenciar las ventajas competitivas del conjunto.

La cadena se limita a un negocio central. No forman parte de la misma las actividades de distribución, ni los proveedores de insumos que no están directamente afectados por la estrategia de ese negocio.

Los sectores agroindustriales incluyen varias cadenas, cada una con su propia estrategia y su propia conformación. En algunas actividades también hay empresas y productores que no forman parte de cadenas y que carecen de vínculos permanentes con proveedores o compradores.

En toda agroindustria eficiente hay un organizador, explícito o no, que propone y conduce el plan estratégico de la cadena, o sea: define el mercado, la mezcla de productos y los precios. Frecuentemente es el ejecutivo de comercialización de la industria, en otros casos el gerente de compra de materia prima y en algunas situaciones (tales como la miel y algunos jugos de fruta) suelen ser los brokers internacionales.

---

<sup>9</sup> Basado en el material preparado para el Módulo Gestión de Negocios Agroindustriales, Maestría de Agronegocios, UBA, Facultad de Agronomía

<sup>10</sup> Cabe señalar la presencia de algunas organizaciones integradas especialmente para carnes con marca o para la exportación.

La competencia relevante en los mercados agroindustriales tiene lugar entre cadenas productivas. En algunos casos la puja se manifiesta a nivel minorista, a través de las marcas, pero en la generalidad de los casos la competencia tiene lugar en el nivel mayorista.

Si bien cada agroindustria es un caso especial, lo que puede preverse es un aumento de la estructuración de las cadenas<sup>11</sup>, lo que implica contratos vinculantes, de modo que los precios pactados sean el resultado de la transferencia de ingresos de una etapa a otra y no de la puja coyuntural, evitando costos de transacción.

Las cadenas productivas ofrecen la posibilidad de aprovechar la escala para el conjunto de participantes, colaborando en una reestructuración que mitiga los efectos de la concentración.

Dichas organizaciones proveen herramientas de gestión en relación con la calidad, la capacitación y la tecnología, así como la disminución de riesgos en las decisiones a través de la coordinación.

La idea de organizar las agroindustrias como cadenas productivas no está plenamente aceptada. Hay sectores, como la producción de aceites de soja y girasol, que cuentan con abastecimiento de materia prima asegurado y no tienen interés en contratar la provisión. Pero otros, por ejemplo los fabricantes de aceite de oliva, estarían muy expuestos a riesgos si así no lo hicieran. Del mismo modo los molinos de trigo pan no necesitan acuerdos para asegurar la provisión, pero el trigo candeal se cultiva sólo bajo contrato con la industria.

Las cadenas productivas se articulan de tres formas: a) mediante contratos, explícitos o implícitos, b) a través de la propiedad unificada y c) mediante cooperativas. En cada agroindustria hay formas preferenciales de articulación.

### 3.4.2 ¿Qué significa basar la política agroindustrial en cadenas productivas?

En términos de políticas se denominan a los sectores como "cadenas agroindustriales", ya que los incentivos o decisiones gubernamentales afectan al conjunto de los negocios y no a algunos de los integrantes de la actividad.

Una de las preocupaciones tradicionales de las políticas agropecuarias ha sido las relaciones entre la agricultura y la industria (precios, condiciones de pago, financiamiento, sanidad y calidad, etc.).

Esto ha motivado intervenciones directas en los temas que hacen a la integración del negocio conjunto. Estos procedimientos terminan señalando ganadores y perdedores en el corto plazo, ya que la de negociación que no se termina, con el correr del tiempo las circunstancias que justificaron la intervención se revierten y el culpable de distorsionar resulta siendo el Estado.

Un negocio es conjunto porque así resulta conveniente para las partes, aunque esporádicamente se registren conflictos abiertos entre los componentes. Por ello se plantean algunos de los interrogantes, tales como: ¿Resultan convenientes las políticas que favorecen algunas de las actividades componentes en perjuicio de otras? ¿O conviene más alentar el negocio conjunto y no intervenir en los conflictos de intereses internos de esos sistemas?

---

<sup>11</sup> OTA (1986), Martínez (2002)

Esta descripción de las cadenas productivas deja interrogantes:

¿porqué los funcionarios conversan en contadas ocasiones con los organizadores de las cadenas productivas?

¿porqué las entidades representativas no dan más relevancia pública a los ejecutivos principales, es decir a los que deciden sobre los negocios agroindustriales conjuntos?

¿porqué algunos funcionarios creen que "hacen negocios para el país", cuando son meros facilitadores de los negocios de los empresarios?

En los capítulos siguientes se analizan algunos factores relativos a estas cuestiones.

### 3.5 El valor de los intangibles

En la medida que se entra en la economía del conocimiento un conjunto de activos basados en información se han tornado sumamente valiosos, llegando a superar el valor de los bienes físicos.

Mientras que el valor de un establecimiento de un pequeño procesador tradicional se estima por su capital en términos contables, una industria de alimentos con primera marca tiene un valor estimado de un año de ventas y un semillero puede valer hasta diez años de ventas.

¿Qué factores se encuentran detrás de estas diferencias? Son los activos intangibles como el prestigio, la marca, patentes, propiedad intelectual, desarrollos tecnológicos, calidad actual y potencial de la cartera de clientes, calidad de la gestión, etc.

Para la actividad agropecuaria los intangibles se relacionan con la identidad geográfica, certificación orgánica, trazabilidad y otros elementos de diferenciación. La manufactura de alimentos cuentan con más posibilidades y, en el caso de las semillas, esto se multiplica.

Las leyes sobre la propiedad de los activos tangibles están mucho más desarrolladas que las referentes a los intangibles. La sustracción de valor a una cadena productiva puede advertirse mucho más fácilmente en el caso de un robo que en acciones que ocasionan desprestigio o dudas sobre la seguridad de los productos. Es decir, los últimos tienen menos cobertura legal y son sensibles a agresiones que no siempre pueden clasificarse con un rigor equivalente a los delitos relativos a bienes físicos.

La seguridad jurídica, que se analizará en el capítulo siguiente, es indispensable para el desarrollo local de las actividades con más contenido de intangibles como la biotecnología, las semillas o los alimentos elaborados.

La innovación, el aprendizaje, el mejoramiento tecnológico, las instituciones y otros intangibles son los factores que más contribuyen al desarrollo <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> UNIDO (2002)

## 4. LA POLÍTICA DE LA SAGPYA: SUS FUNCIONES Y LA REALIDAD

### 4.1 Introducción

Este capítulo comienza a responder al primer objetivo del estudio: analizar el tejido institucional público - privado que participa activamente en la formulación de decisiones de política y que ejerce influencia sobre las estrategias empresarias.

Lejos de constituir una trama estática, esta red de entidades mantiene una dinámica constante adecuándose a los cambios en el Sector Público para lograr un flujo de decisiones políticas y empresariales. Se torna entonces necesario considerar los elementos que pueden dar forma o condicionar esa dinámica.

Una red de entidades construye su entramado en función del flujo de información para decisiones y de la eficacia de dicho flujo. Hay estructuras institucionales permanentes, pero pueden cambiar, impulsadas por varias finalidades: el bien común, algunos objetivos particulares y también por la fortaleza de los diversos actores.

En el cuadro de la página siguiente se trata de mostrar las instituciones que forman la red para la política alimentaria.

Hechos tales como cambios en los estilos de los funcionarios, en las estructuras, en las políticas económicas o en el contexto de la demanda y condiciones de competencia internacional, impulsan modificaciones rápidas del flujo de información y de las decisiones que emergen de la interacción entre los funcionarios y los empresarios.

Este capítulo se centra en el Sector Público, el actor más importante de dicha trama y, especialmente en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), que es el organismo especializado en esta política.

### 4.2 Las funciones de la SAGPyA establecidas por la normativa

El Decreto 357/02 establece los objetivos de la SAGPyA, como Secretaría integrante del Ministerio de la Producción. Interesa resaltar los siguientes aspectos de las funciones asignadas.

1. *Elaborar y ejecutar planes, programas y políticas de producción, comercialización, tecnología, calidad y sanidad en materia agropecuaria, pesquera, forestal y agroindustrial, coordinando y conciliando los intereses del Gobierno Nacional, las Provincias y los diferentes subsectores.*
2. *Promover la utilización y conservación de los recursos naturales...*
3. *Realizar el seguimiento de la producción, de los mercados nacionales e internacionales de los programas, proyectos y actividades de su competencia. Asimismo efectuar el seguimiento del*

*accionar de los organismos descentralizados del sector, a fin de evaluar su desempeño y realimentar los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones.*

4. *Definir las políticas referidas al desarrollo, promoción, calidad y sanidad de productos, industrializados no, para el consumo alimentario...*

# RED INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA ALIMENTARIA

SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN				
SUBSECRETARÍAS Y DIRECCIONES	INTA	SENASA	INIDEP	INV

**OTROS ORGANISMOS DE GOBIERNO**

MRECIyC y SSCE: Negociaciones  
MRECIyC, Fundación ExportAr  
MRECIyC, Negociaciones Técnicas  
MECON, Comercio Exterior  
MECON, Sec. Ingresos Públicos  
MP, Sec. de Comercio  
MP, Sec. Defensa de la Competencia y del Consumidor  
MP, Sec. Industria  
MP, SEPyME  
MS, ANMAT e INAL  
MS, Subsec. Pol. Salud  
MTEFyRH  
MEN  
JEFATURA de GABINETE y MI  
BCRA  
BICE  
BNA

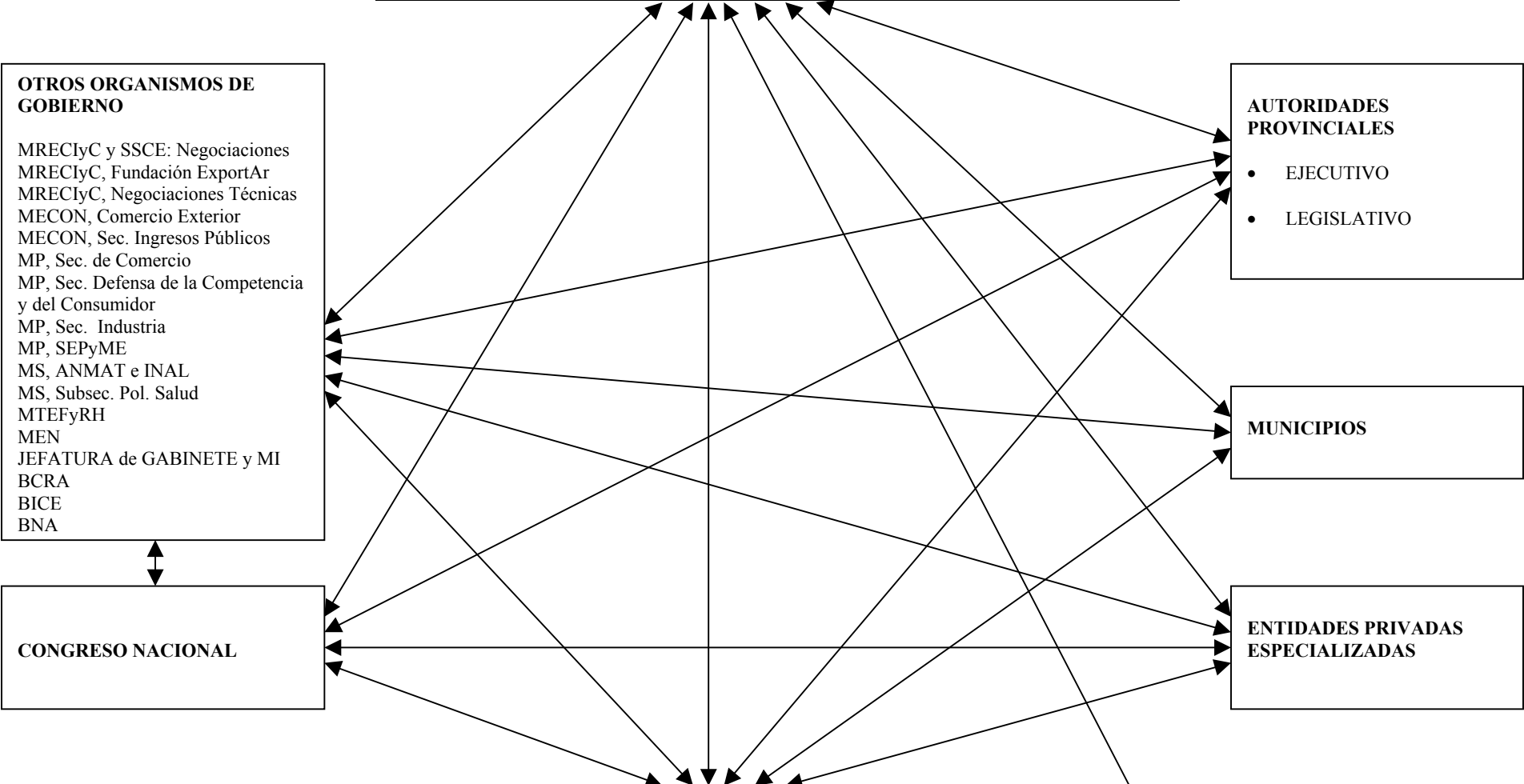
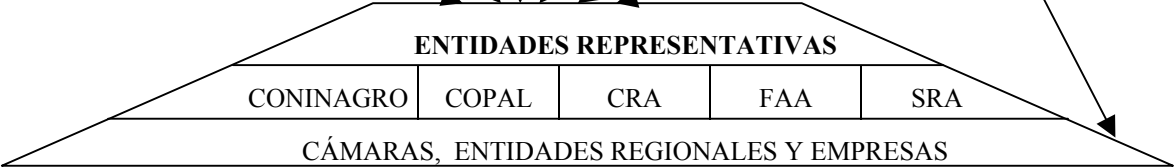
**AUTORIDADES PROVINCIALES**

- EJECUTIVO
- LEGISLATIVO

**MUNICIPIOS**

**ENTIDADES PRIVADAS ESPECIALIZADAS**

**CONGRESO NACIONAL**





5. *Entender en el control y fiscalización comercial del mercado de granos, productos frutihortícolas, ganados, carnes y subproductos ganaderos, e intervenir en lo relativo a la aplicación de la política comercial interna de productos agropecuarios.*
6. *Controlar la aplicación de marcos regulatorios y el cumplimiento de las prestaciones de los servicios públicos del sector agropecuario...*
7. *Promover la actividad hípica...*
8. *Coordinar acciones con las distintas regiones del país a fin de desconcentrar la ejecución de las políticas de la jurisdicción...*
9. *Promover la creación de un sistema integral de gestión agropecuaria...*
10. *Actuar como Autoridad de Aplicación y Contralor de la ley 9643 en lo relativo a warrants...*
11. *Entender en el estudio de los distintos factores que afectan el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal, la evaluación de sus tendencias, tanto en el país como en el exterior, proponiendo aquellas medidas de carácter global o sectorial que posibiliten impulsar el desarrollo de dicha actividad.*
12. *Entender en la ejecución de políticas de promoción, desarrollo y financiamiento de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, procurando la sostenibilidad de los recursos naturales.*
13. *Supervisar los programas, proyectos y actividades del INTA, INIDEP, SENASA e INV y evaluar sus desempeños*
14. *Entender en la propuesta y ejecución de la política de fomento y regulación de la pesca y acuicultura, así como también la industrialización, comercialización y transporte de sus productos.*
15. *Entender en la celebración de acuerdos...que permitan una mejor administración, conservación y ordenamiento de los recursos...*
16. *Entender en el estudio de los distintos factores que afectan el desarrollo de la producción de alimentos, evaluar sus tendencias...proponiendo aquellas medidas... que posibiliten impulsar el desarrollo de dicha actividad.*
17. *Entender en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo, promoción y calidad de productos industrializados o no, para consumo alimentario de origen animal y/o vegetal.*
18. *Elaborar y ejecutar programas destinados a atender la problemática del productor agropecuario.*
19. *Entender en la aplicación de la Ley 20.247, de Semillas y Creaciones Fitogenéticas*
20. *Entender en la certificación de la calidad nacional e internacional de todo órgano vegetal destinado a la siembra, plantación o propagación...*
21. *Entender en la protección de la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas.*
22. *Proponer normas y ejercer el poder de policía para asegurar a los agricultores la identidad y la calidad de la semilla que adquieren.*
23. *Intervenir en las situaciones contempladas en la Ley de Defensa de la Competencia cuando involucran al productor agropecuario.*

Como puede observarse en este largo listado, se mencionan objetivos exclusivamente agropecuarios en 10 oportunidades, objetivos conjuntos para las actividades agropecuarias y procesadores en 7 casos, sólo dos objetivos se orientan a la industria, y las demás a otros temas.

Considerando que las políticas agroalimentarias deben articular las finalidades de competitividad, equidad, sostenibilidad y, al mismo tiempo, generar condiciones para la aplicación y cumplimiento

de las decisiones, puede observarse que quince de las funciones mencionadas se refieren a la primera finalidad, dos a equidad, tres a la sostenibilidad ambiental, dos a la gestión y una a otros temas.

La competitividad puede definirse como la capacidad de acceder y mantenerse en los mercados.

La equidad se refiere al conjunto de derechos consagrados en la Constitución y la legislación para el desarrollo integral de las potencialidades de los habitantes, que se expresa de un modo singular en el empleo y en los agricultores más pobres.

La sostenibilidad ambiental se relaciona con el derecho de las generaciones futuras sobre los recursos naturales que están disponibles. Esto implica conservación, evitar la extracción abusiva, mantener la diversidad, evitar la contaminación, etc.

Las tres finalidades se articulan conjuntamente en las decisiones, dado que las realidades son indivisibles más allá del énfasis o prioridad explícita que se otorgue a cada una.

Es interesante observar que la SAGPyA tiene asignadas funciones en relación a las tres finalidades, lo que de algún modo refleja el equilibrio que debe lograr en sus políticas.

### 4.3 Las funciones requeridas por la actividad agroindustrial

Comparando las funciones otorgadas a la SAGPyA con una lista tentativa de necesidades de decisiones públicas expresadas por la actividad agroalimentaria<sup>13</sup>, se obtiene el siguiente resumen:

- Competitividad (mencionado en los objetivos 1, 4, 14, 16 y 17, la SAGPyA realiza tareas que atienden parcialmente a estos temas).
- Seguridad de los alimentos (mencionado indirectamente y en forma insuficiente en los objetivos 1, 4, 13 y 17, la SAGPyA realiza tareas que atienden parcialmente a estos temas).
- Sanidad animal y vegetal (mencionado indirectamente y en forma insuficiente en los objetivos 4, 13 y 17, atendido a través de SENASA).
- Negociaciones internacionales comerciales y técnicas (El objetivo 3 menciona seguimiento de los mercados, no de las negociaciones, pero ambas tareas se realizan en la SAGPyA).
- Seguimiento y regulación de la pesca y acuicultura (objetivo 14 realizado parcialmente por la SAGPyA).
- Asistencia a los productores y Desarrollo rural (objetivo 18, realizado en forma insuficiente).
- Promoción de exportaciones (sin mención y realizado con muy escasos recursos por la SAGPyA y el MRENIyC).
- Regulación del mercado interno de productos agropecuarios (mencionado en los objetivos 5 y 23 y realizado parcialmente por la SAGPyA).
- Atención de emergencias agropecuarias (no se menciona como objetivo, pero es atendido con fondos de la SAGPyA).
- Asistencia a los productores agropecuarios de menores ingresos (no figura en los objetivos, pero se realiza a través de dos programas por la SAGPyA).

---

<sup>13</sup> Extractadas de diversos documentos de FAA, SRA y COPAL

- Propiedad intelectual, marcas y patentes (no mencionado y realizado en forma muy parcial por la SAGPyA).
- Regulación del mercado interno de alimentos elaborados o con presentación comercial (no mencionado ni realizado por la SAGPyA).
- Aplicación de instrumentos relacionados con el comercio exterior (no mencionado ni realizado por la SAGPyA).
- Promoción de las PyMEs de la industria de alimentos y bebidas (no mencionado, ni realizado por la SAGPyA).

Por lo expuesto puede apreciarse que la SAGPyA no tiene responsabilidad sobre todas las áreas de la política necesarias para la agroindustria de alimentos, sino sobre una parte de las mismas. La coordinación con los demás organismos del gobierno se torna imprescindible.

También puede observarse que once de las funciones mencionadas se orientan a la competitividad y tres a la equidad (especialmente en la actividad rural). No hay mención relevante sobre la sostenibilidad ambiental, ni a la gestión.

## 4.4 De la SAGyP a la SAGPyA, un camino aún por recorrer

### 4.4.1 La incorporación de los alimentos

La Secretaría adquirió las funciones relativas a los alimentos a partir de 1992, impulsada por las exigencias de las negociaciones de MERCOSUR.

Hasta ese entonces los temas de la industria de alimentos y bebidas eran atendidos, en la distribución de atribuciones por la Secretaría de Industria, aunque varias actividades manufactureras estrechamente ligadas a la producción agropecuaria tenían fuerte relación con la SAGyP.

Al constituirse Mercosur predominaron los criterios ya empleados en Brasil y Uruguay, de tratar los temas agropecuarios y agroindustriales en conjunto. Esto dio comienzo a acciones que desembocaron en la creación de la Subsecretaría de Alimentos en 1995.

Como se ha observado, siete años más tarde las funciones continúan siendo predominantemente agropecuarias, las actividades de alimentación aún no tienen una inserción clara en las funciones establecidas.

### 4.4.2 La visión sobre las políticas de alimentación

Para explicar más en detalle lo que los operadores económicos esperan de las políticas de alimentación es conveniente analizar la visión que guiará las decisiones desde una perspectiva agroindustrial, es decir enfatizando la competitividad. Esto no implica ignorar la equidad y la sostenibilidad, sino lo que se espera de los funcionarios en las medidas más sensitivas.

- Entender sobre el conjunto: es decir hacerse cargo de las decisiones políticas referidas a las cadenas productivas como negocios integrados y no de las actividades sueltas. Actualmente el

compromiso con el agro es mucho mayor que con la industria de alimentos y bebidas, mientras que la pesca es delegada en el subsecretario de esa área.

Seguramente pasarán muchos años antes que se puedan eliminar los viejos reflejos de favorecer a las actividades primarias o a ciertas operaciones de primera manufactura, pero el camino de la SAGPyA la llevará, tarde o temprano, a considerar al conjunto sin diferencias.

Se observa una considerable confusión al interior de la SAGPyA y de sus organizaciones descentralizadas sobre el concepto de "cadenas productivas". Hay muchas referencias al agregado de actividades "desde la semilla al consumidor", sin advertir que la responsabilidad primaria de la Secretaría es tomar decisiones y que su área de incumbencia es sólo una parte de ese conjunto.

Los temas relativos al consumidor, por ejemplo, tampoco son su incumbencia. Sin embargo las tendencias del consumo son la guía estratégica para la producción primaria y la industria. Es decir, debe analizar la orientación comercial de los mercados, pero no tiene instrumentos para actuar.

Esto lleva a la necesidad de dos visiones adicionales: el foco y la coordinación.

- **Foco en los negocios:** las industrias y la comercialización (en el caso de los productos frescos) organizan los negocios. Las decisiones de estos organizadores y las decisiones de los funcionarios deberían ser no sólo compatibles, sino complementarias, en lo posible basadas en coincidencias estables, y creando sinergias a fin de multiplicar los beneficios privados y sociales.

Si la guía de las decisiones políticas fueran los negocios aparecerían interrogantes tales como: ¿Qué negocios deberían ser impulsados? ¿Qué condiciones deberían tener los negocios para justificar esfuerzos gubernamentales en su apoyo?<sup>14</sup> ¿Qué efectos tienen las políticas actuales sobre los negocios agroindustriales (en términos de beneficio/costo social), crean oportunidades para otros negocios futuros, utilizan adecuadamente los recursos naturales, contribuyen a mejorar el empleo, la distribución de ingresos y la distribución regional de la actividad?

Esto indica la necesidad de medir los impactos de las políticas, es decir estimar los resultados para ayudar a la decisión y evaluar lo ocurrido después de un tiempo, dando lugar a correcciones.

Si el foco está en los negocios, en sus beneficios sociales y hay un sistema de evaluación que permita correcciones, no necesariamente el proceso de crecimiento tiene que ser caótico. La experiencia de la industria aceitera en Argentina, así como la fruticultura en Chile o el jugo de naranja en Brasil muestran que hay políticas activas exitosas cuando se toman decisiones en forma rigurosa y sin ceder a caprichos o a presiones que las desenfocan.

---

<sup>14</sup> FIEL (2002) Indica que "el crecimiento es un proceso desordenado, frágil y poco anticipable", lo que tornaría poco útiles a las decisiones públicas específicas, prefiriéndose las políticas dirigidas a preparar el escenario para los protagonistas del proceso de crecimiento. (pag 25). Esto es consecuencia de decisiones políticas parciales o incoherentes y de la carencia de control sobre los efectos de las políticas. Las políticas activas ejecutadas adecuadamente obtienen otros resultados como se menciona más adelante.

En un sector hay distintos negocios, algunos enfocando a determinado mercado y producto y otros con diferente orientación en cuanto a destino y características de la provisión. No necesariamente los negocios del sector son suficientemente homogéneos como para abarcarlos con un conjunto de decisiones que puedan denominarse de "política sectorial", a menos que se contemple explícitamente la diversidad.

Las decisiones públicas relativas a un producto o a una actividad que no se integra a una cadena productiva o a una determinada área geográfica, no se refieren a negocios sino a "problemáticas". Este modo de hacer política suele basarse, a priori y sin consideración de los análisis que muestren resultados posibles, en una definición de quiénes deberían ser favorecidos y quiénes deberían hacerse cargo de los costos.

Esto implica intervenir en los contratos de abastecimiento, el financiamiento, los sistemas de calidad, la infraestructura física y tecnológica y otras actividades que mantienen la cohesión de dichas cadenas.

Los resultados de las decisiones por problemáticas no suelen guardar relación con los propósitos y esto suele inhibir al organizador, por ende al negocio conjunto, frecuentemente perjudicando a todas las partes. No se realizan evaluaciones, por lo menos hasta que haya transcurrido suficiente tiempo y, en vez de correcciones, den lugar a la curiosidad histórica.

- Coordinación interjurisdiccional: La mayoría de los instrumentos de política necesarios para estimular los negocios son responsabilidad primaria de diferentes organismos de gobierno, como se ilustró en 4.3.

La SAGPyA tendría una importante acción de coordinación, que en la mayoría de los casos está pendiente y, cuando se realiza (negociaciones internacionales, por ejemplo), recae casi exclusivamente en funcionarios de las respectivas direcciones y no en la conducción superior.

Se creó la Subsecretaría de Alimentación con la aspiración de constituir una única "ventanilla de entrada" para todos los requerimientos de decisión gubernamental de la agroindustria. Esto sigue siendo tan lejano en la actualidad como lo era en 1995.

La falta de coordinación alcanza también a algunas decisiones para las actividades agropecuarias y las entidades representativas del agro, así como las entidades de las industrias de alimentos, que deben recurrir a diversos organismos.

La coordinación con la Secretaría de Hacienda es vital por el manejo del presupuesto, las medidas impositivas y aduaneras, la devolución del IVA, etc. Sin embargo no hay un diálogo fluido y cuando los organismos descentralizados, como SENASA, INTA, etc. encuentran problemas, son ellos y no la Secretaría los que buscan la solución a los mismos.

Una de las tareas aún pendientes en la SAGPyA es superar el aislacionismo en dos sentidos: la coordinación de decisiones con los demás órganos de gobierno y la coordinación de información (los registros de la Secretaría y de sus organismos descentralizados no son enteramente compatibles con los de otros organismos).

- Seguimiento de las decisiones hasta su materialización: las decisiones tomadas en la SAGPyA suelen recorrer un largo camino dentro del Ministerio de la Producción, Jefatura de Gabinete, Presidencia y en otros organismos, hasta que se obtienen las firmas correspondientes en las resoluciones ministeriales, los decretos o resoluciones conjuntas. Un decreto significa muchas semanas de trámites diversos.

Sin un seguimiento adecuado, los actos administrativos pueden demorarse innecesariamente o sufrir modificaciones de forma y de fondo en el curso de estos procesos. Cuando se solicita decisiones a otros organismos la necesidad de control de la concreción de las decisiones se torna imprescindible y generalmente es más largo y más arduo de realizar pero, a la vez, más indispensable para la materialización de las decisiones.

Este seguimiento es una de las actividades más relevantes de la conducción superior de la SAGPyA y es una prueba del real ejercicio del poder que les fue conferido.

- Utilización de todas las capacidades: Las agroindustrias alimentarias sienten una presión creciente de la competencia internacional y de las negociaciones que se llevan a cabo en diversos foros y que pueden recortar las posibilidades de crecimiento futuro. Sus disponibilidades de recursos humanos de alto nivel son limitadas, ya que no hubo interés ni público ni privado en el empleo de los profesionales existentes.

Es esencial usar todas las fortalezas: las de los productores, las de los industriales, las de los proveedores de semillas, las de los exportadores, las de los diversos organismos de gobierno y las de los gobiernos provinciales.

La política agroindustrial necesita utilizar todos los recursos disponibles porque los requerimientos de respuestas en cantidad, calidad y oportunidad superan largamente las capacidades públicas.

Usar todos los recursos disponibles supone la capacidad de conducir procesos de diálogo que lleven a eficientes tareas en equipo, como hacen los países semejantes. Esto implica reconocer las zonas de coincidencia de objetivos públicos y privados, así como las temáticas que presentan metas contrapuestas.

Una contribución importante al uso de las capacidades conjuntas sería evitar las superposiciones, las demoras innecesarias, las fallas de comunicación, el mal empleo de las conducciones superiores del sector público y del sector privado y otros costos innecesarios.

El ideal es construir una estructura de gobierno basada en la eficiencia de las decisiones y en la transparencia de sus actos. Estos principios están en las expresiones verbales, pero es difícil observar pasos hacia materialización.

- Utilización de instrumentos para cadenas productivas: El único instrumento para cadenas productivas creado en la década pasada son las Sociedades de Garantías Recíprocas, establecido por la Ley PyME de 1994. Utilizado en la actualidad por Siderar, Aluar y, en la actividad agroalimentaria, por Mastellone SA.

Así como este instrumento financiero se necesitan otros en esta área, relativos al abastecimiento de materias primas (contratos), a los sistemas de calidad y preservación de la identidad, a los sistemas de información para evitar trámites entre los productores, las fábricas y los organismos, a los controles para evitar reiteraciones, etc.

#### 4.4.3 Necesidad de mejorar el equilibrio al interior del Estado

Algunos de los objetivos de la política agropecuaria, relacionados con recursos naturales, desarrollo rural, equilibrios regionales u otros apelan a finalidades sociales de la agricultura, distintas del enfoque de multifuncionalidad de la Unión Europea.

Es frecuente escuchar discursos parciales, por ejemplo indicando que la SAGPyA debería dedicarse a integrar los temas regionales a fin de lograr una producción coherente. Es decir sostenible y equitativa.

Otras voces indican que Argentina también espera que el sector agroalimentario sea un generador de desarrollo y de divisas en las próximas décadas, lo que significa competitividad, negociaciones internacionales, promoción comercial, innovación, seguridad de un alto nivel de sanidad y calidad de los alimentos, etc. Esto lleva a un desarrollo basado en la especialización en los productos más competitivos y de sostener la vigencia de los mecanismos de mercado en la agricultura mundial. Así en las negociaciones internacionales Argentina se alinea con Australia y los demás países del Grupo Cairns, que pugnan por la supresión de subsidios

El reclamo de los que favorecen una finalidad sobre las demás implica la necesidad de mecanismos de consenso en los tres poderes del Estado, ya que el discurso unilateral sería insuficiente. Existe la tentación de resolver la falta de armonización con el mayor apoyo coyuntural a una finalidad en detrimento de las otras, pero esto alienta a los Estados provinciales a intervenir y a magnificar el desconcierto.

La visión propuesta en la sección anterior enfatiza la competitividad. Esfuerzos semejantes se necesitan en torno a las demás finalidades a efectos de enriquecer una discusión sobre el equilibrio y lograr consenso. Sin ese procedimiento no habrá política estable, ni de un tipo ni de otro.

El mejoramiento de la coherencia también apela a la necesidad de concentrarse en las decisiones para las que se ha recibido delegación de poder. El Gobierno incluye a la SAGPyA y no necesariamente ésta tiene que pensar en todos los temas, aunque tiene que coordinar lo relativo a sus estrategias y no debería ceder el liderazgo en esa acción específica.

En la sección 3.4.2 se planteó: ¿porqué algunos funcionarios creen que "hacen negocios para el país", cuando son meros facilitadores de los negocios de los empresarios?

Esto es el resultado de conflictos de coherencia al interior del gobierno. Las decisiones políticas deberían priorizarse por los beneficios netos para el país y no en función de criterios que atienden aspectos parciales. Lo relevante es el beneficio que reciben los destinatarios finales de las decisiones.

## 4.5 Las necesidades de interacción del sector público con la actividad privada

Las razones de la existencia de la red de entidades privadas que interactúan con el sector público se origina en factores estructurales, en la medida que el contexto internacional se va tornando cada vez más complejo y también coyunturales. Los factores que impulsan dicha interacción serían:

### 4.5.1 Calidad de las decisiones

La calidad de las decisiones (publicas y privadas) depende de dos factores de la oportunidad y de los temas abarcados.

- La oportunidad se refiere al tiempo apropiado para la decisión. Los excesos en anticipación y las demoras resultan perjudiciales. El sector privado suele tener mejor percepción de la oportunidad y suele ayudar a los funcionarios a lograr decisiones en tiempo y a estimular a un aparato estatal que no siempre es consciente de la importancia de los actos oportunos.
- Los temas (técnicos, económicos, legales, políticos, etc.) abarcados en forma exhaustiva por los actos decisorios serían todos aquellos que resulten relevantes, a efectos de lograr que los diversos componentes de la decisión sean satisfechos y operen en forma simultánea. Por ejemplo una actividad técnica requiere, además de un plan detallado, la autorización de gasto, el soporte legal, y eventualmente el soporte de otras dependencias. El adecuado abarcamiento otorga solidez a las decisiones.

Una decisión incompleta o inoportuna tiene costos escondidos. Tarde o temprano requerirá decisiones adicionales, revisiones de lo actuado, discusiones sobre competencias (ya que otros responsables de aspectos parciales del problema suelen aprovechar los vacíos, generando incoherencia) y necesidad de sucesivas intervenciones de los máximos responsables (funcionarios y representantes del sector privado) para resolver superposiciones, tratamiento débil de determinados temas y vacíos en la cobertura de los aspectos relevantes que no fueron inicialmente tratados en forma simultánea y exhaustiva.

Es decir, las decisiones incompletas son costosas y requieren del factor más escaso de las organizaciones: el tiempo de la alta dirigencia. Además, generalmente las carencias se expresan en los momentos inoportunos y en contextos que dificultan el manejo.

### 4.5.2 La complementariedad de las fortalezas del sector público y del sector privado

Los gobiernos suelen tener ventajas relacionadas con el poder de negociación, la capacidad de análisis y el acceso a información sobre la situación externa, mientras que la actividad privada suele tener más agilidad para reaccionar ante nuevas situaciones, logra más eficiencia en el uso de recursos, en la velocidad de implementación y en la identificación de oportunidades.



El sector público tiene una gran rigidez en sus recursos (humanos, financieros e institucionales) mientras que la actividad privada es mucho más flexible en este aspecto. El país se ha quedado sin representación oficial en numerosos foros relevantes por esa rigidez, perjudicando a la comunidad en general y a determinadas actividades en particular.

Las contribuciones complementarias se pueden multiplicar en la medida que se compartan objetivos.

#### 4.5.3 Los cambios en la percepción de antagonismo/cooperación.

En menos de quince años se han modificado dos visiones características de los operadores del sector:

- producir en función de la demanda y no de la oferta
- considerar a la agroindustria como un conjunto y no como actividades separadas.

Sin embargo lo que ha definido una nueva actitud de cooperación han sido dos cambios externos: a) la multiplicación de las necesidades de negociaciones internacionales y su correlato de discusión interna y b) la carencia de recursos del sector público para enfrentar estos requerimientos.

Sin haber solucionado enteramente los temas indicados inicialmente, el sector público y el sector privado se vieron envueltos en aspectos conceptuales y de negociación con relación a:

- la apertura de la economía y la agudización de la competencia.
- acuerdos de integración con otros países,
- negociaciones multilaterales sobre comercio agrícola,
- aumento del proteccionismo agrícola en los países de bajo crecimiento poblacional,
- desarrollo de una frondosa normativa técnico sanitaria (Codex, SPS, TBT, etc.),
- cuestiones ambientales y no comerciales que adquieren creciente implicancias sobre lo comercial,

Además de estos aspectos de negociación, se han tornado cada vez más frecuentes las acciones para la resolución de conflictos así como de los obstáculos debido a la complejidad de las acciones ante la OMC, la ambigüedad de algunas normativas nacionales (Brasil, China, etc.), la identificación de problemas como el uso específico de subsidios a la exportación según producto y país (Unión Europea) y a dar respuesta adecuada a los reclamos de las ONGs.

Todo ello ha ayudado a definir con mayor claridad quiénes son los socios y quiénes los adversarios. También se advirtió que en todos los países hay un trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado para enfrentar un ambiente de negocios cada vez más complejo<sup>15</sup>.

La cooperación entre el sector público y el sector privado comenzó a construirse en la emergencia, pero debería evolucionar en base a las coincidencias en la visión sobre el desarrollo futuro de la actividad alimentaria, así como en el diagnóstico de oportunidades y amenazas.

---

<sup>15</sup> Ver Banco Interamericano de Desarrollo (2002)

En la práctica esta evolución depende de las personas y de las instituciones y, aunque siempre hay algunas coincidencias, la cooperación necesita un creciente consenso, tanto en lo temático como entre los participantes.

El ambiente turbulento de las negociaciones y del comercio internacional de alimentos propicia las coincidencias, especialmente por las amenazas y por la incertidumbre. Compartir información, interpretarla en común y trazar planes de acción conjunta ayuda a una cooperación más estrecha.

En los cambios mencionados hay diferentes velocidades para adoptar la percepción sobre los rivales reales, los socios temporarios y los socios permanentes. Esto dificulta la coherencia, tanto entre los funcionarios, como al interior de las entidades representativas del sector privado y también entre las distintas instituciones.

Hay también diferencias entre la percepción de los políticos, los funcionarios, los agricultores y los operadores económicos. Es decir que frente a cambios tan pronunciados, la trama de relaciones entre el sector público y el sector privado mantiene un mosaico de percepciones que constituye uno de los mayores desafíos para el trabajo conjunto e indica la necesidad de institucionalizar el diálogo.

En ocasiones los funcionarios logran una adecuada coordinación entre diferentes organismos lo que colabora a un mejor resultado. En otras ocasiones el sector privado prefiere llegar a acuerdos con otros sectores privados, con conocimiento de los funcionarios responsables, para lograr mecanismos de armonización<sup>16</sup>.

#### 4.5.4 Carencia de recursos suficientes

Los desarrollos mencionados requieren atención profesional y capacitación a efectos de mantener una adecuada capacidad de reacción ante las oportunidades y amenazas, así como la necesidad de información para la concientización y el compromiso en la resolución de los reales problemas.

El incremento de las necesidades no se corresponde con los recursos disponibles en el sector público, ni con la práctica de organizaciones estancas y carentes de coordinación, ni tampoco con la visión de la SAGPyA, los productores y los empresarios.

La necesidad de políticas de mayor calidad impulsó al sector privado a colaborar, cada vez más estrechamente con los organismos públicos y a realizar aportes temáticos y también propiciar la coordinación interjurisdiccional.

Algunos organismos han abierto el diálogo en forma amplia, pero en el caso de la SAGPyA no ha asumido que el hecho de abarcar adecuadamente los temas nuevos y una dinámica distinta, manteniendo la misma capacidad operativa significa mejorar sus procesos de decisión para dejar las funciones que han perdido vigencia. Lo distinto sería separar nítidamente las estrategias de la ejecución y el control, promoviendo el trabajo en equipo.

#### 4.5.5 El efecto favorable de la estabilidad

---

<sup>16</sup> Un caso especialmente interesante es el Código de Buenas Prácticas Comerciales (CAS, COPAL y FASA, 2002)

En las décadas de los '70 y los '80 buena parte de la competitividad se obtenía a través del Estado (precios máximos, beneficios promocionales diversos, barreras a las importaciones, etc.). Esto exacerbaba los conflictos en las relaciones público-privadas.

Una de las consecuencias de la apertura y de la estabilidad entre 1991 y 2001 ha sido la necesidad de hacer frente a competidores del exterior, ya sea como defensa o como inserción permanente en diversos mercados. Esto favoreció las relaciones de cooperación entre los funcionarios y los operadores privados y disminuyó muchos de los viejos focos de conflicto.

Con todo, el diálogo y la colaboración entre el sector público y el sector privado todavía parecería estar en sus comienzos, según expresan muchos operadores.

## 4.6 Condiciones para la interacción entre el sector público y el sector privado

### 4.6.1 Cómo se define la interacción

Una de las condiciones necesarias para la buena interacción es la transparencia, esto implica no sólo a las personas, los objetivos y las instituciones, sino también las conductas.

En la trama de relaciones la transparencia permite desarrollar confianza y esto facilita el flujo de información sensitiva, con ciertas seguridades que se la utilizará adecuadamente y que no se filtrará.

El sector público define las condiciones de interacción a través de sus funcionarios, planes y procedimientos de comunicación.

El sector privado se adapta a la estructura del sector público y trata de lograr el cumplimiento de sus objetivos supliendo muchas veces las deficiencias de coordinación o de materialización de normativas, haciendo gestiones directas en otras reparticiones.

Cada conducción de la SAGPyA define los temas de decisión que abarcará, en la mayoría de los casos no los explicita inicialmente, sino que surgen de las conversaciones y de la forma de actuar.

Las entidades del sector privado exploran las prioridades de cada Secretario y ofrecen colaboración en los aspectos que son de su mayor interés. Así se formalizan las relaciones ya existentes entre los funcionarios de línea y las entidades.

La colaboración del sector privado se pacta con cada nueva conducción. Pero como las necesidades de decisión no pueden ser enteramente cubiertas por la SAGPyA las entidades de productores y empresarios recurren a otros organismos, con los que también colaboran, a efectos de aportar sus puntos de vista en relación con determinadas decisiones.

En algunos casos la conducción de la SAGPyA conoce y participa de estos esfuerzos colaterales de coordinación y cooperación y en otras ocasiones está enteramente ajena a los temas. Un ejemplo de

esta última situación es lo referente a la relación entre los productores e industrias con la gran distribución, temática que, a pesar de su impacto en la rentabilidad, pasa enteramente desapercibida para la Secretaría.

La actividad se desarrolla en equipo, pero un equipo especial. La SAGPyA ocupa posiciones fijas, de acuerdo a las funciones que le han sido otorgadas. Las entidades privadas acompañan el accionar en las posiciones relevantes para sus intereses y realizan actividades complementarias en otras áreas de gobierno para el resto de las decisiones que necesitan.

#### 4.6.2 La transparencia en el funcionamiento institucional de la SAGPyA<sup>17</sup>.

En ese juego de equipo la transparencia también depende del funcionamiento institucional de la Secretaría como órgano de gobierno. La posibilidad de tareas conjuntas con el sector privado se encuentra condicionada por:

- La predictibilidad de las decisiones públicas con relación a las políticas que afectan a la agroindustria alimentaria, tanto en el ejecutivo como en el legislativo: esto implica planes y programas explícitos y acordados con los organismos del sector público y con el sector privado.
- Firmeza del sistema institucional: es decir evitar el uso de decretos para cambiar leyes, utilizar regulaciones específicas para implementar decisiones globales, o realizar cambios retroactivos. Diversas dependencias de la Secretaría utilizan una variedad de normas menores que, muchas veces, debilitan o contradicen a otras emanadas de autoridades superiores.
- Credibilidad de los anuncios de los funcionarios: que depende, en buena medida, de la permanencia en el cargo y de la capacidad demostrada de concretar lo que se promete.
- Información sobre los cambios y novedades: mientras que los grandes operadores suelen informarse por adelantado, la Secretaría debe velar por una rápida notificación a toda la comunidad de intereses agroalimentarios.
- Participación en las consultas previas a las decisiones políticas: Un ejemplo desafortunado y muy reciente es la aprobación por el Senado de la Provincia de Buenos Aires sobre tablas de un Proyecto de Ley de etiquetado de alimentos derivados de OGM, el 24.10.02, sin haber medido los impactos de dicha medida ni realizar consultas a la SAGPyA, ni al PEN, ni al Gobierno Provincial, ni al Sector Privado y ni a las ONGs, como merece un tema tan complejo. Las normas no necesariamente pueden ser producto del consenso, pero esto no exime la necesidad de diálogo, ya que la consulta favorece la calidad de la decisión, la evaluación del impacto, la aceptación y el cumplimiento.
- Cambios en las reglas debido al cambio en los funcionarios: Los tres cambios de la conducción de la SAGPyA en el año 2002 implicaron distintos objetivos, estrategias y diferente juego con la trama institucional privada.
- La corrupción que, obviamente, se realiza en contextos carentes de transparencia. SENASA es un organismo vulnerable por la naturaleza de sus funciones y requiere extremar las medidas de transparencia. La vulnerabilidad no se refiere a los comportamientos de los funcionarios, sino las características de las funciones que se desempeñan, porque dicho Organismo, en cumplimiento de sus objetivos y por medio de resoluciones y medidas menores, puede segmentar mercados a través de certificados o identificadores (lo que significa precios distintos), estipular condiciones de competencia, establecer barreras a la importación, a la

---

<sup>17</sup> Elaborado en base los lineamientos de Brunetti, A., Kisuko, G y Weder, B. (1997)

exportación o al tránsito de animales, vegetales y alimentos derivados. Todo esto se realiza a favor de la sanidad y calidad, pero se crean situaciones comerciales con ganadores y perdedores.

Por ello sería conveniente que SENASA garantizara la transparencia superando las formas tradicionales de información y de auditoría. Sería muy interesante que todas las decisiones de este organismo, acompañadas por su correspondiente evaluación de impacto sobre los mercados, aparecieran en la página de internet, lo que facilitaría al público su análisis, la solicitud de datos adicionales y fomentaría la confianza que requieren los mercados internacionales de un organismo de estas características.

Este listado puede completarse con otras temáticas, pero es suficientemente ilustrativo de las tareas que necesitan realizarse en la Secretaría a fin de mejorar la transparencia que llevaría a una más eficaz cooperación con la actividad privada y los clientes externos.

#### 4.6.3 La justicia, la transparencia y los funcionarios

Un tema que hace profundamente a la transparencia, citado por Brunetti, Kisuko y Weder (1997), es la confianza en la justicia, es decir: el tratamiento claro, oportuno y la confianza en procedimientos ciertos en el sistema judicial.

Si bien muchos de los temas señalados precedentemente hacen al clima de inversiones en general, ninguno de ellos tiene tanta relevancia como la confianza en la justicia.

La falta de una justicia confiable no se manifiesta explícitamente en costos visibles, sino en inversiones no realizadas, actividades que no se arraigan (especialmente en sectores críticos para el desarrollo futuro como biotecnología, información y comunicaciones), empleos no creados, especialmente de profesionales de alto nivel, intangibles que se importan y que no se desarrollan localmente, etc.

La propiedad de los bienes o del dinero no puede ser tema de discusión o de dudas respecto al marco jurídico. Simplemente cuando esto se vuelve confuso se acaban los negocios, como ocurrió con la actividad productiva entre Enero y Marzo del 2002 y se ha prolongado en el sistema financiero.

El manejo de los activos intangibles, se basa en confianza y ésta se respalda en la seguridad jurídica.

En la agroindustria es muy conveniente diferenciar y obtener mayores precios por los productos. Esto se construye por la adición de atributos, muchos de ellos intangibles, tales como denominaciones geográficas, certificación orgánica, preservación de identidad, uso de propiedad intelectual y uso de marcas. Estos atributos, así como el prestigio de las instituciones (como SENASA e INTA) y en la seriedad de las empresas implican la seguridad de una cobertura jurídica rigurosa.

En otros términos, sin confianza en la justicia se debilita el proceso de desarrollo y se produce un inevitable retraso frente a las sociedades que han comprendido que es necesario incorporarse progresivamente a la economía del conocimiento.

Este tema también afecta a los funcionarios. Cuando el soporte jurídico de las instituciones es fuerte, se puede acceder a los cargos de la mayor responsabilidad en función de la capacidad para el ejercicio de la función. Cuando falla dicho soporte los funcionarios, especialmente cuando dejan sus cargos, se ven sujetos a procesos inciertos, normativas ambiguas, responsabilidades delegadas o adquiridas implícitamente, instituciones que no actúan en base a la esencia sino a la forma y otras situaciones que finalmente terminan en los tribunales. En esas condiciones sólo pueden acceder a los cargos de mayor responsabilidad las personas con suficiente cobertura (en base a riqueza o poder) para los resultados inciertos de sus actos. La idoneidad, por si misma, no tiene posibilidad en estos contextos.

#### 4.6.4 El funcionamiento institucional de las entidades privadas

Frente a esta cambiante situación de los representantes del sector público, el sector privado goza de algunas ventajas en relación a:

- Continuidad en las instituciones y en los representantes de las mismas.
- Objetivos de: promover decisiones de acuerdo a los requerimientos de los representados.
- Alianzas con otras entidades del país y del exterior.
- Mecanismos de diálogo y consenso permanentes con sus bases (productores y empresas), a través de una red de varios escalones y de un flujo permanente de información en ambos sentidos. Son instituciones que procuran facilitar la expresión de sus representados.

Estas entidades participan cada vez más de las decisiones en todos los ámbitos de contacto con el sector público, que como se expresó no se limita a la SAGPyA, sino que abarca casi todos los ministerios

La lista tentativa de organismos nacionales ante los que las entidades de productores y de industriales realizan gestiones, además de la SAGPyA, sería:

MRECIyC y SSCE: Negociaciones comerciales

MRECIyC, Fundación Export Ar: Promoción de exportaciones de alimentos

MRECIyC, Negociaciones: Acuerdos Técnicos

MECON: derechos aduaneros, reintegros

MECON, Secr. Ingresos Públicos: impuestos, devolución de IVA, de los reintegros y del factor de convergencia

Min. Prod., Secretaría de Comercio: comercio exterior, prácticas desleales, negociaciones.

Min. Prod., Secr. Com., Comisión Nacional de Comercio Exterior: investigaciones de dumping, subsidios y prácticas desleales al comercio exterior.

Min. Prod., Secr. de Defensa de la Competencia y del Consumidor: supermercados, código de prácticas comerciales. Por desarrollar: relaciones con los consumidores

Min. Prod., Secretaría de Industria: Propiedad intelectual, Marcas, etc.

Min. Prod., SEPyME: promoción de las pequeñas y medianas empresas

Min. Salud, Secretaría de Política de Salud: Código Alimentario. Sistema Nacional de Control de Alimentos

Min. Salud, ANMAT e INAL: control de alimentos y de los elaboradores.

Min. Trabajo, Empleo y Form. RH: diversos temas relativos a condiciones laborales, capacitación y empleo.

Min. Educ., varios temas de educación rural e institutos de formación.

Jefatura del Gabinete y Min. Interior, temas diversos de coordinación entre organismos (impositivos, negociaciones, gobiernos provinciales y municipales, etc.)

BCRA: liquidación de importaciones, operaciones de comercio exterior; financiamiento.

BICE: financiamiento

BNA: financiamiento.

Además se realizan gestiones y se facilitan decisiones en las jurisdicciones provinciales y municipales.

La tarea del sector privado en la formulación de políticas es más fecunda cuando, antes de interactuar con el sector público, elabora un plan definiendo los requerimientos y luego entabla diálogos específicos con diversas dependencias a efectos de obtener de ellas las decisiones que instrumentan aspectos específicos del plan. Los ejemplos más claros en este sentido son la industria aceitera y la exportación de vinos.

No siempre las propuestas concretas del sector privado son escuchadas, aunque se encuentren sólidamente fundamentadas.

El sector público tiene tres formas de alentar o desalentar la tarea con el sector privado:

- Operar con las entidades de cúpula. Estas construyen los consensos internos y representan al conjunto. Sin embargo algunas reparticiones han tomado el hábito de operar con las cámaras o entidades que los integran, lo que debilita a las entidades de cúpula y por ende a la red privada en cuanto a su coherencia.
- La aceptación de las propuestas del sector privado no depende de la solidez de sus presentaciones, sino de otros motivos. Es decir, el sector público se presta a la presión de intereses, lo que torna más incierto el trabajo institucional y debilita el esfuerzo profesional de las entidades. Cabe señalar que los operadores económicos muchas veces prefieren realizar aportes que faciliten las decisiones políticas más que presentar una fundamentación explicando en forma detallada y consistente el derecho que los asiste.
- Tomar decisiones en paralelo con los organismos que entienden sobre el tema, es decir, evitando la coordinación y el trabajo en equipo al interior del sector público.

#### 4.6.5 Aumentar la confianza<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> "La confianza es una planta delicada; una vez que se la destruye no vuelve a crecer rápido" Otto von Bismarck. Cita de R. Kümaste. Ministro Alemán de Protección al Consumidor, Alimentos y Agricultura. The OECD Observer 233, 2002

La realidad de la política y de los negocios agroindustriales es un mosaico, ni tan grave como la ausencia total de confianza, ni tan sólida como sería deseable para una adecuada inserción en un mundo globalizado y en negocios que requiere cada vez más conocimientos.

Este mosaico es dinámico: hay situaciones de mayor y menor certidumbre y una permanente búsqueda de caminos.

Las tendencias hacia una mayor confianza en la justicia y en los procedimientos de la SAGPyA se modifican. Las entidades privadas que colaboran con la Secretaría analizan cuidadosamente estas tendencias, para saber cuándo "entran en las prioridades de los funcionarios".

Estos cambios de tendencias se originan en las modificaciones de las autoridades y, raramente, en los cambios estratégicos que puedan realizar las autoridades.

Es interesante observar que no hay un mecanismo previsto para el diálogo sobre los temas fundamentales que lleven a acuerdos y a la corrección de políticas o de instrumentos a través de un intento de consenso amplio.

En otros países es frecuente la "reunión entre CEOs", es decir entre los máximos responsables de los negocios con los máximos responsables de las políticas.

El Consejo Federal Agropecuario, que reúne a los Ministros de Agricultura de todas las Provincias, es un paso para consolidar al sector público. En dicho Consejo los temas estratégicos apenas si tienen lugar. Pero es un marco insuficiente en relación a la competitividad, dedicado fundamentalmente a las cuestiones rurales, aunque puede realizar valiosos aportes en temas de equidad y sostenibilidad.

Se requiere un *consejo agroindustrial estratégico* para dialogar, entre los máximos responsables sobre los planes a futuro, sobre las oportunidades y sobre los compromisos mutuos.

En este marco se podría fortalecer el trabajo conjunto del sector público y el sector privado en la elaboración y discusión de un escenario de mediano plazo, que permitan establecer las estrategias más adecuadas para facilitar el logro de las metas acordadas.

## 4.7 El accionar de la SAGPYA

### 4.7.1 La ocupación del tiempo de los altos funcionarios

Una reducida consulta de opinión a especialistas del sector público y del sector privado sobre cómo ocupan su tiempo los altos funcionarios de la SAGPyA arrojó algunos resultados de interés.

- Dependiendo de diversas circunstancias, hay dos temas que suelen requerir entre el 30% y el 60% del tiempo de estos funcionarios. Se trata de:



La atención de reclamos de los sectores  
Las decisiones

Los reclamos son las necesidades planteadas por productores e industriales relacionados con problemas de corto plazo de diverso tipo y se refieren generalmente a decisiones sobre temáticas acotadas y no sobre temas estratégicos.

Una parte de esta atención se realiza en entrevistas o encuentros con los interesados y otra en tareas al interior de la SAGPyA con los funcionarios encargados de preparar las respuestas, decisiones y de coordinar con otros organismos.

Las decisiones requieren una preparación, es decir el análisis de los diversos componentes que se abarcarán en la misma, tarea en la que intervienen los funcionarios de la Secretaría. La otra actividad es el seguimiento hasta su materialización que, como se indicó, puede requerir tiempo y esfuerzos difíciles de calcular "a priori".

- Dependiendo también de diversas circunstancias hay dos tareas que pueden insumir entre el 20% y el 80% del tiempo de los funcionarios:

La asistencia a encuentros y eventos, con diversas entidades, organismos, representantes extranjeros, etc., en los que se ejerce la representación formal, propia del cargo que se ocupa.

Las actividades destinadas a afirmar dos atributos de la función que deberían gozar de mayor seguridad: el poder que se ejerce y la permanencia en las funciones.

Estas tareas no necesitan mayor explicación, sino simplemente hacer notar que, en determinados contextos, pueden llegar a exigir tanto tiempo que prácticamente no dejan lugar a las decisiones relacionadas con las finalidades de la SAGPyA.

- Por último hay cuatro tareas que, a pesar de su importancia, no suelen tener una dedicación de tiempo mayor al 10% del total:

Búsqueda de oportunidades para desarrollar la producción, el empleo, etc.

Coordinación con otros organismos

Promoción de negocios y de acuerdos con el exterior

Reflexión estratégica: discusión de planes, programas, proyectos, debates sobre estrategias, etc.

Los desafíos que enfrenta el sector requieren de los funcionarios una respuesta a tono con las exigencias.

Los objetivos para los próximos años merecen un amplio debate para llegar a los acuerdos necesarios, pero a los efectos de ilustrar el sentido de las palabras "respuesta a tono", del párrafo anterior se puede utilizar un ejemplo, que se bosqueja en los siguientes párrafos.

Si la respuesta a los desafíos pasara prioritariamente por el aumento de las exportaciones y del empleo, sin olvidar los aspectos sociales, podría requerirse que los altos funcionarios dedicaran más tiempo al último grupo de tareas, que deberán restar del segundo grupo.

Para identificar oportunidades, impulsar negocios y promover acuerdos será necesario pasar una semana al mes en el exterior y, por ejemplo, visitar Ginebra-Bruselas, Washington DC y Brasilia por lo menos tres veces al año, sin descuidar los demás países, especialmente los mayores socios comerciales de la actualidad y del futuro. En algunos viajes predominarían las acciones políticas mientras que otros implicarían encabezar delegaciones de negociaciones o actividades promocionales.

También será indispensable pasar alrededor del 25% del tiempo en el interior, en contacto directo con la actividad agroalimentario, a fin de explicar la estrategia que sigue la Secretaría, de impulsar a los productores y a la industria a participar activamente en las exportaciones y en la creación de empleos, así como, a través de sus entidades representativas, de colaborar en las negociaciones y en las demás decisiones de la política. Esta función informativa resulta indispensable para aunar esfuerzos en torno a los objetivos de este ejemplo. Esas visitas también permitirán identificar oportunidades e identificar requerimientos de equidad y sostenibilidad y recibir reclamos. Con ello se estimularía la comprensión de los planes de la Secretaría y aumentaría la adhesión.

El resto del tiempo se dedicaría a la Secretaría impulsando decisiones, dialogando con los organizadores de los negocios agroindustriales, coordinando con los secretarios responsables de las reparticiones que entienden en aspectos relevantes de la política que necesitan las empresas y los productores y realizando contactos oficiales ante el Congreso.

Resultados acordes con el momento actual en términos de mantener o mejorar la presencia en los mercados, no quedar relegado en las negociaciones y mejorar la situación de empleo, se lograrían con un desempeño "world class".

#### 4.7.2 La formulación de políticas

Como se indicó anteriormente los requisitos para la formulación de políticas agrícolas serían

- Una visión compartida del sentido de las decisiones
- La explicitación de los objetivos de la SAGPyA y su debate ordenado, para integrar las voluntades y mejorar su materialización
- Foros permanentes de debate de dichas políticas, tanto dentro del sector público a efectos de coordinación (con organismos nacionales), a efectos de establecer políticas regionales (CFA).
- Contacto estrecho con el Congreso: diálogo y complementación. Evitar las sorpresas de ambas partes.
- Misión clara de cada uno de los actores: quiénes son responsables, quiénes colaboran, quiénes controlan, etc.
- Metodología de trabajo basada en la transparencia.
- Instrumentos adecuados para cadenas productivas.
- Sistema de premios y castigos a los que contribuyen y a los que niegan sus esfuerzos. Al menos dentro del ámbito de la SAGPyA

Si no operara el sector público en la formulación de políticas, no habría posibilidad de reemplazarla desde el sector privado. Las entidades representativas colaboran, asesoran y realizan labores concertadas, pero no sustituyen el funcionamiento de los organismos.

En la medida que las instituciones públicas se tornen más confiables, se evitará, por la dinámica de funcionamiento, las duplicaciones que nacen de la desconfianza entre diversos organismos (notoriamente entre el MRECIyC, la AFIP y la SAGPyA en materia de negociaciones internacionales y de impuestos) debido a que no se respetan debidamente las competencias y requerimientos de cada uno.

#### 4.7.3 El manejo y eficiencia de la SAGPyA

La SAGPyA tiene problemas de manejo con relación a:

- Personal:
  - Problema de los contratos cortos, de los atrasos de los mismos y de las demoras en el pago, lo que imposibilita disponer de personal motivado. El nivel salarial y su estructura deberían reflejar rendimiento y compromiso.
  - Funcionarios políticos mal pagos: no es posible reclutar a ejecutivos de primer nivel, a menos que tengan ingresos adicionales. Esto impide el acceso a los profesionales que tienen un único ingreso.
  - Necesidad de actualizar el régimen de trabajo en función del nivel requerido por la función. Premiar el compromiso y el logro de objetivos.
  - Duplicación de equipos: cada Secretario suele contratar un conjunto de asesores y muchas veces éstos sustituyen el trabajo que realizan funcionarios permanentes. Lo ideal sería que los asesores facilitaran la armonización entre las metas y necesidades de la conducción superior y las tareas específicas que se realizan. El asesor, de alguna manera, sería un mediador o una persona de confianza, que trata de mejorar la calidad de las decisiones.
  - Algunos asesores permanecen en la Secretaría, a pesar de los cambios de autoridades, configurando compromisos para los que acceden al cargo, ya que es difícil transferir la confianza.
- Recursos

Una aproximación al destino de los gastos de la SAGPyA, en distintos temas, puede realizarse a través de los informes a la OMC (2001)

El principal destino de los subsidios (al productor, ajuste estructural y otros) es el Fondo Especial de Tabaco, que distribuye ayudas distorsivas que deberán eliminarse en el futuro y también ayudas permitidas por no tener dichas influencias. Los demás subsidios son aceptados por la OMC.

El detalle es el siguiente:

CONCEPTO	PROMEDIO ANUAL 98/00 (MILLONES)	PARTICIPACIÓN
Fondo Especial del Tabaco	155	38 %
INTA (investigación, extensión, capacitación)	104	26 %
SENASA (sanidad y calidad alimentaria)	93	23 %
Emergencias	31	8 %
Programa Social Agropecuario	7	2 %
Prohuerta	9	2 %
Producción Lanera	3	1 %
Total	403	100 %

Esto muestra los temas que han sido priorizados a través de la asignación de recursos.

#### 4.7.4 Alimentando los problemas y matando de hambre a las oportunidades

Pido a mis clientes que identifiquen a los empleados con mejor rendimiento. A renglón seguido les pregunto "¿en qué trabajan?", casi sin excepción los mejores están destinados a los problemas... Luego les pregunto "¿quién se encarga de las nuevas oportunidades?". Casi invariablemente se deja que las oportunidades se las arreglen solas.

Lo único que se puede conseguir "resolviendo problemas " es la contención de los daños. Sólo las oportunidades producen resultados y crecimiento.

Peter Drucker (1996) Cap. 3 "Los cinco pecados capitales de la empresa", pag. 45

Como se ha visto anteriormente los reclamos y las decisiones sobre temáticas genéricas relacionadas con "problemas" insumen un tiempo considerable de los altos funcionarios, mientras que las oportunidades reciben escasa atención.

Ejemplos de temas relacionados con "problemas" serían: la ley nacional de carnes, la ley ovina, el Fondo Especial del Tabaco, la yerba mate, las emergencias, etc.

Los estudios de impacto ayudan a evaluar si los recursos que se destinan tienden a producir beneficios que superen los costos que la sociedad está asumiendo, o si es preferible encarar esos problemas con otra estrategia. En la SAGPyA estos estudios son escasos y, si sus resultados no concuerdan con lo esperado, muchas veces son ignorados.

Parafraseando a Drucker en algunas entrevistas se realizó la siguiente pregunta: ¿habría un inventario de oportunidades para este sector?:

A continuación se analizan algunas oportunidades de significación

- Promoción de exportaciones

Los alimentos argentinos reciben una promoción estimada en u\$s 5 o 7 millones anuales, a través de Export AR, esfuerzos provinciales y esfuerzos privados diversos (más del 80% del total). Esto es un 0.05% del comercio anual

La exportación de productos agrícolas de Estados Unidos y sus manufacturas realiza gastos promocionales por un equivalente a 0.5% y cifras semejantes se observan en los países como Nueva Zelanda (leche), Australia, Israel (frutas), etc. Los gobiernos aporten entre un tercio y la mitad de dichos gastos.

Los mercados internacionales son altamente imperfectos y sin programas consistentes de promoción es difícil lograr una inserción creciente.

Los programas deberían ser plurianuales, por productos y para destinos específicos. Se requiere un detalle de las tareas y también de la colaboración entre el sector público y el sector privado. El primero aportaría su peso y capacidad para la negociación de acceso y para mantener el acceso libre de barreras, mientras que el segundo aportaría su capacidad y flexibilidad para concretar diversos tipos de negocios.

Cada producto y cada destino requiere un programa específico y, en general, cuanto mayor sea el grado de elaboración de los productos mayores son las necesidades de promoción.

Mercosur, Nafta y el resto de América Latina constituyen actualmente el destino del 80% de los alimentos elaborados y es posible profundizar la penetración.

Varios países de Asia y Africa han demandado alimentos básicos y semielaborados con crecimiento muy dinámico en los '90.

De acuerdo a características como las reseñadas será necesario elaborar programas especiales y proveer financiamiento estatal parcial, como reciben los competidores.

- Profundizar las negociaciones. El caso del ALCA

Algunas entrevistas realizadas a directivos de Groceries Manufacturers of America (GMA, entidad que representa a la industria de alimentos procesados) y a funcionarios del USDA se relacionaron con la necesidad argentina de exportar alimentos procesados elaborados por PyMEs. Esto atendería a dos de los objetivos del ejemplo mencionado en la sección 4.7.1.

Para ello sería necesario superar el planteo del ALCA como Zona de Libre Comercio y negociar, al menos bilateralmente, la equivalencia de las normas técnicas y sanitarias, a efectos que las empresas argentinas puedan acceder a las cadenas de distribución.

Tanto GMA como los funcionarios de EEUU consultados indicaron que la equivalencia no está prevista como tarea gubernamental, pero que el sector privado podría realizarla y elevarla al sector público de ambos países.

Además de la mencionada equivalencia, sería necesario realizar estudios operativos de los mercados para los productos con potencial y, especialmente, de los canales ya que en la mayoría de los casos

la oferta local tiene limitaciones. Un tema concomitante sería el estímulo a grupos de exportadores como realizan la Fundación BankBoston y la SEPyme.

Si bien habría financiamiento parcial para estas actividades, la contraparte local necesaria para instrumentar esta iniciativa todavía no estaría en consideración o, como diría Drucker, "ha sido dejada para que se las arregle por sí misma".

Así como emergió esta posibilidad que requiere escasos fondos y que puede activar las exportaciones a mediano plazo, así como las economías regionales, es posible que oportunidades semejantes surjan en Mercosur.

- Biotecnología

Las aplicaciones agrícolas de la biotecnología comprenden, al menos tres negocios<sup>19</sup>:

- el del agricultor, que logra menores costos de producción y aumenta la competitividad
- el de los semilleros, que pueden responder mejor a las diversas necesidades de los consumidores y de los productores
- el de la biotecnología como tal, es decir el desarrollo experimental y con carácter comercial de productos ligados a la genética, a los ensayos de laboratorio y de campo y a las tecnologías relacionadas, a fin de facilitar la adopción de innovaciones a los semilleros.

En nuestro país se ha aprovechado la biotecnología con gran éxito en la agricultura de soja, maíz y algodón. Estos cultivos tenían hasta 1995 una tendencia a crecer pero, a partir de entonces se desarrollaron más rápidamente por el uso de semillas GM. La diferencia entre la tendencia vigente hasta 1995 y la producción obtenida desde entonces puede atribuirse a la utilización de semillas genéticamente modificadas. En 2001 dicha diferencia representó el 25% del área sembrada de soja, lo que se transformó en exportaciones por u\$s 1500 millones<sup>20</sup>, que se adicionaron a los que se hubieran obtenido con la semilla tradicional.

En la producción de semillas se está avanzando, aunque los insumos tecnológicos son mayormente importados. Sólo se ha autorizado la liberación comercial de seis variedades de OGM, mientras que en Estados Unidos hay más de setenta variedades aprobadas, en Japón hay 44 aprobadas y en la Unión Europea 18, incluyendo cereales, oleaginosas hortalizas, cultivos industriales y ornamentales.

En el caso de la biotecnología, hay contados avances y muy meritorios, pero no hay inversiones millonarias, como en el caso de Chile o de Brasil, que darían la capacidad de exportar no sólo el producto básico, sino también las semillas, el material genético, las técnicas y componentes para ensayos, las claves para el combate eficaz de las plagas, etc.

Esta actividad requiere una gran seguridad en el manejo de los conocimientos, es decir de los activos intangibles, como desarrollos tecnológicos, propiedad intelectual y patentes, y daría trabajo a recursos humanos altamente calificados que normalmente emigran para realizar estas tareas en laboratorios del exterior.

---

<sup>19</sup> Considerando que en el futuro se dispondría nuevos productos con características diferenciales en beneficio del consumidor.

<sup>20</sup> Trigo, Chudnovsky, Cap y López A. (2002)

- Recuperar el cultivo de girasol

En 1998 las exportaciones de aceite de girasol alcanzaron u\$s 1050 millones. En 2001 el total exportado fue de u\$s 420 millones.

En la década de los '90 fue posible observar que dicho producto muestra una tasa de crecimiento menor que el promedio de los alimentos, a pesar de las posibilidades de expansión de su área sembrada.

Este cultivo dispone de mucha menor atención tecnológica y comercial que otras oleaginosas ya que, a pesar de su calidad, tiene una fracción pequeña del mercado internacional de aceites vegetales. Para quienes seguían su evolución en los '90 parecía milagroso que registrara exportaciones con un crecimiento semejante al aceite de soja, pero finalmente sobrevino la caída.

Ningún otro país tiene mayor interés que Argentina en afirmar este cultivo. Esto significa la necesidad de contar con un programa de desarrollo tecnológico y de promoción comercial.

Para promover este cultivo se creó ASAGIR ([www.asagir.com.ar](http://www.asagir.com.ar)) entidad privada que colabora con el gobierno para estos propósitos.

- Producción orgánica<sup>21</sup>

Las mayores tasas de crecimiento en la producción agrícola orgánica certificada en período 2000-2001 se registraron en cultivos industriales<sup>22</sup>, aromáticas orgánicas hortalizas y legumbres orgánicas y cereales y oleaginosas orgánicas. La superficie ganadera continuó evolucionado favorablemente debido a la incorporación de explotaciones dedicadas a la producción ovina orgánica en la Patagonia.

El principal destino de la producción orgánica certificada es la exportación. La Unión Europea, los Estados Unidos y Suiza son los principales interesados. La Unión Europea es fundamentalmente comprador de cereales y oleaginosos y frutas frescas. También son relevantes las exportaciones de frutas y productos industrializados orgánicos de origen vegetal a los Estados Unidos.

En el mercado interno se destacaron los cereales y oleaginosas, por su volumen y las hortalizas, caracterizadas por una elevada diversidad de productos ofertados.

Respecto de la producción orgánica de origen animal se observa la disminución de las exportaciones de carne orgánica y el incremento las exportaciones de miel orgánica certificada.

Se ha mantenido la importancia relativa de los productos que conforman el mayor volumen de exportaciones de productos orgánicos, tales como cereales y oleaginosos: soja, maíz y trigo pan; frutas: peras, manzanas y hortalizas (cebolla).

---

<sup>21</sup> Resumen de SENASA (2001)

<sup>22</sup> Caña de azúcar, remolacha azucarera, tabaco, té, vid, yerba mate, jojoba, cártamo.

Se incrementó el número de productos industrializados orgánicos ofrecidos, así como de la producción y exportación de azúcar, jugos de fruta y vinos orgánicos.

Uno de los rasgos más destacables en 2001 es el incremento de las exportaciones de productos orgánicos de origen vegetal certificados con respecto al año anterior, que pasó de casi 30.000 toneladas en 2000 a más de 48.000 toneladas en 2001, indicando que continúa el crecimiento sostenido registrado desde el inicio de la actividad bajo certificación orgánica en la Argentina.

- Otras oportunidades

Otras oportunidades importantes, aunque no alcanzarían la magnitud de las anteriores en cuanto a su impacto comercial de mediano plazo serían

Carnes diferenciadas  
Productos forestales  
Lechería especializada

#### 4.7.5 Los problemas

En relación a los problemas o temáticas, en muchos casos se necesitan políticas activas por productos y no sólo “políticas horizontales”

Las políticas horizontales, en el sentido que se aplican a todas las actividades, como los reintegros, los impuestos a la producción, no siempre alientan la competitividad.

Cada producto proviene de una cadena de actividades que tiene requerimientos específicos para lograr competitividad. En algunos casos se requiere infraestructura, en otros extensión o desarrollo de semillas, o bien otras actividades de apoyo como el control de la sanidad, la certificación de calidad, promociones en destino, etc.

#### 4.7.6 Funciones delegadas explícitamente e implícitamente

De hecho la SAGPyA ha permitido que un conjunto de funciones políticas que le pertenecen sea realizado por diversos organismos. Por ejemplo:

- En SENASA: la apertura de diversos mercados de carne, el manejo de los mercados internos y su segmentación vía reglamentaciones, la representación en organizaciones internacionales como Panaftosa y OIE
- En Municipios y Provincias: controles de alimentos, normativas sobre OGM y proyectos de contratar con entes privados el control de alimentos.

Es necesario que la SAGPyA recupere el control de las decisiones.



## 5. LAS ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO Y SU INTERACCIÓN CON LA SAGPYA. LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA POLÍTICA.

### 5.1 Introducción

Ante la casi certeza de un escenario fiscal más restrictivo a futuro, la participación activa de las entidades privadas en las decisiones de política se torna más necesaria. Debido a la casi imposibilidad de aumentar los recursos públicos la cooperación con transparencia es una forma de hacer frente a los crecientes requerimientos de decisiones. Esto se complementa con cambios recientes, algunos incipientes, en la institucionalidad privada, que marcan formas de cooperar diferentes de las tradicionales.

Todo cambio despierta resistencias y la intervención del sector privado en la política no es una excepción. Las viejas prácticas de la SAGyP implicaban menos consultas e imponer los criterios del organismo.

Así como es al menos dudoso que el bien particular de un operador económico coincida con el bien común, los organismos del Estado no son depósitos de infalibilidad en la búsqueda ese bien común.

La cooperación tiene requisitos y el principal es la **transparencia**.

En este capítulo se focaliza el análisis en la intervención del sector privado en la política agroindustrial en sus aspectos instrumentales.

### 5.2 La organización de las entidades representativas

Así como la SAGPyA dispone de un detalle de las funciones a cumplir a través de leyes y decretos, las entidades representativas tienen una "teoría", expuesta principalmente por Peter Drucker (1994) para las instituciones sin fines de lucro. Estos conceptos constituyen la base para el diseño y gestión de las entidades empresariales y de productores<sup>23</sup>. A ellos pueden adicionarse algunos conceptos relativos a las organizaciones que manejan conocimientos.

#### 5.2.1 Adaptación de las ideas de Drucker a las entidades representativas<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Se trata de una de las obras de mayor repercusión práctica de este Autor, al punto que hay Fundaciones en muchos países, entre ellos Argentina, que siguen desarrollando estas ideas, capacitan y brindan información.

<sup>24</sup> En esta síntesis y adaptación pueden haberse omitido involuntariamente algunas consideraciones relevantes, de lo que es responsable el autor de este informe.

Las instituciones no gubernamentales sin fines de lucro, como las entidades empresariales y de productores, tienen por objeto representar a sus miembros y promover cambios para mejorar sus capacidades en relación con las oportunidades y amenazas. Son agentes del cambio de la sociedad en el sentido que aspiran al cumplimiento de objetivos sociales como aumento de la producción, del empleo, desarrollo rural y bienestar para los miembros asociados. También:

- Expresan los ideales y creencias de sus representados, en especial una visión de los principios económicos básicos, los aspectos políticos, sociales y de relación entre agentes económicos, es decir expresan una visión del desarrollo integral del país.
- Proporcionan a sus asociados la pertenencia a una red institucional que tiene objetivos comunes, suministrando facilidades de participación en foros internos a fin de debatir y acordar posiciones sobre los temas que hacen a la actividad productiva, por ejemplo: tecnología, mercado interno, mercados externos y negociaciones internacionales, legislación, impuestos, cuestiones laborales y otras.
- Ofrecen a quienes la integran la posibilidad de trabajar en equipo para asesorar al gobierno en sus distintos poderes, incumbencias y distribución regional, es decir de realizar aportes concretos para contribuir al mejoramiento de la sociedad en algunos aspectos o en algún distrito geográfico.
- Representan a los miembros ante las autoridades.

Las entidades tratan de generar beneficios para sus miembros y para la sociedad a través de decisiones propias y del trabajo en equipo con el gobierno y otras entidades.

Para ello establecen con claridad su misión. Esto lleva a la pregunta ¿qué misiones tienen éxito, cuáles fracasan y cómo se define una misión?, por cuanto la prueba definitiva no es la belleza retórica sino los resultados de la acción concreta.

La cualidad relevante que debe poseer un dirigente no es su carisma, sino su misión. Por consiguiente, la primera tarea de los dirigentes es considerar a fondo la misión de la entidad que dirigen y definirla.

Con el transcurso del tiempo la misión se va concretando a través de estrategias cambiantes.

La misión debe establecer metas concretas. Por ejemplo Mr. Heinz, cuando creó su empresa en 1860, propuso el lema "Hacer las cosas comunes, pero inusualmente bien"<sup>25</sup>, que es una enunciación sencilla, clara y aplicable a la mayor parte de las industrias de alimentos. Heinz Corp. vende actualmente más de u\$s 7000 millones o sea un 40% del valor de producción de la industria argentina de alimentos.

En 1990/95 apareció otro lema en las convenciones anuales del Food Marketing Institute: "responder eficazmente al consumidor". Adoptar esta meta implica, haber puesto en práctica los enunciados de Heinz al punto de ejecutarlos naturalmente sin tener que recordarlos. No hay contradicción entre ambos lemas, ni se puede saltar al segundo sin completar el primero, son parte de un mismo sendero.

La misión de una entidad empresaria es más compleja que los lemas de Heinz y del FMI, por ello se transcribe, a modo de ejemplo, el enunciado de Groceries Manufacturers of America (GMA), entidad que en EEUU desempeña un rol semejante a COPAL, que define su misión de la siguiente manera:

---

<sup>25</sup> En la terminología actual sería: oferta constante de alimentos seguros y baratos, inusual para esa época.

GMA adelanta los intereses de la industria de alimentos y bebidas y de los consumidores sobre temas claves que afectan la capacidad de los procesadores con marca para comercializar sus productos en forma rentable y de entregar valor superior a los consumidores.

Específicamente GMA:

- Influenciará la política pública para asegurar el marco regulatorio más efectivo en relación a los costos y requerimientos (de la industria), que sea consistente con el interés público y que promueva la competitividad y la innovación.
- Creciente valor industrial a través del desarrollo sostenible y beneficioso de nuestras marcas y servicios. Esto será logrado mediante: 1) ayudar a crear un creciente, dinámico y eficiente mercado con amplio acceso a los consumidores, lo que permitirá un aumento de las preferencias de los consumidores hacia nuestras marcas y 2) proveer a los industriales, distribuidores y otros operadores el conocimiento y la comprensión de las fuerzas que guían los cambios en la industria.
- Comunicar la posición de la industria a los medios y al público en relación a temas críticos a la industria y de política pública. Comunicar el valor que los elaboradores de productos de marca crean para los consumidores y distribuidores, promoviendo la aceptación de las nuevas tecnologías.

Esto ejemplifica los enunciados operativos, que evitan hacer de la misión una mera declaración de buenas intenciones. Se centran en lo que la entidad realmente intenta hacer. Por último informa cómo se ejecutarán, de forma tal que todos sus miembros puedan identificar su contribución al logro de los objetivos.

Uno de los errores comunes es transformar la enunciación de la misión en una suma de buenas intenciones. Tiene que ser simple y clara. Si se agregan nuevas tareas, deben desecharse las viejas. Sólo puede atenderse a un número limitado de objetivos

La tarea más importante de un dirigente de una entidad es anticiparse a las crisis. Quizás no sean conjuradas. Pero el dirigente debe capacitar a su institución para prever las amenazas, capearlas y de hecho adelantarse. Esto implica la capacidad de renovación constante. Las entidades empresarias y de productores necesitan adecuarse constantemente a los nuevos desafíos (oportunidades y amenazas), constituir una organización con buen espíritu de equipo, que sepa cómo actuar, confiar en sí misma, y en la que haya confianza recíproca en sus miembros. La coherencia interna y la cohesión con otras entidades son indispensables.

El éxito trae problemas. Cuando las cosas salen mal se sabe lo que debe mejorarse. Pero el éxito genera euforia y compromisos que pueden trabar los ajustes futuros necesarios. Se debe crecer sin perder la capacidad de reaccionar de acuerdo a las nuevas circunstancias.

Los cambios son oportunidades, por ello es necesario organizar la entidad para la innovación sistemática. La búsqueda de innovaciones internas y externas debería ser una característica de la institución. Para ello los dirigentes deben dar el ejemplo: organizarse para ver las oportunidades (la mayoría de los informes indican problemas pero no oportunidades); no protegerse excesivamente contra los riesgos del cambio; elaborar una estrategia para introducir la novedad e incorporar la experiencia de los que se han especializado operativamente.

Un dirigente no puede contentarse con desempeñar su función en forma adecuada. Tiene que ser excepcionalmente eficiente, porque es un referente, un personaje público y representa a una institución que está consagrada a una misión. Los miembros quieren tener dirigentes con visión de las funciones de la entidad, que tomen en serio a sus funciones y que no se tomen en serio a sí mismos. "La humildad es imprescindible porque la soberbia de un dirigente, si se cree un gran hombre, perjudicará a la institución" Drucker, 1994, pag 25.

El magnetismo de una institución reside en haberse fijado finalidades sociales elevadas, porque ellas generan orgullo y respeto. Por lo tanto incumbe a los dirigentes fijar metas con relación a los problemas más sensibles: desarrollo regional, PyMEs, promoción del empleo, desarrollo productivo, etc., con una condición, que trabajen visiblemente en materializar lo que se predica.

La mayoría de los dirigentes no son innatos ni fabricados: adquirieron su liderazgo por propio esfuerzo, cumpliendo una misión. Una de sus tareas fundamentales es hallar el justo equilibrio en las decisiones

Los dirigentes tienen que verse a sí mismos en relación de endeudamiento: reciben el don de dirigir de quienes optan por seguirlos y ello los coloca en deuda con la institución y con sus seguidores.

Las entidades suelen tener más de un público al cual proporcionar servicios. Por ejemplo:

- a. El Gobierno: el Presidente de la Nación, el Ministerio de Economía, Ministerio de la Producción, SAGPyA, varios funcionarios de alto nivel de esta Secretaría, el Ministerio de Salud y sus funcionarios de control de alimentos, Legisladores, otros organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, etc.

A ellos se prestan diversos servicios de asesoramiento para sus decisiones, tanto en la solicitud de políticas generales, como de participación en comités, consejos y otros cuerpos colegiados que colaboran en la discusión de las estrategias y acciones puntuales.

- b. Los clientes internos: el Consejo Directivo, las empresas y productores asociados, las entidades asociadas, los comités o departamentos técnicos, empleados y asesores.

Constituyen la red de información que posibilita el cumplimiento de la misión y provee a los dirigentes los conocimientos necesarios para actuar en forma eficaz y oportuna.

- c. Entidades Empresariales: entidades locales, entidades hermanas de otros países, entidades internacionales a las que se pertenece, otras entidades empresarias.

Constituyen otras redes de intercambio de información y de soporte mutuo a fin de lograr objetivos conjuntos o de común interés.

- d. Medios de comunicación. Su manejo, en general difícil porque lo que es noticia para las entidades no necesariamente interesa a los medios y viceversa, tiene canales formalmente establecidos por las distintas entidades

Esta segmentación de los públicos permite elegir los caminos más adecuados a efectos de cooperar, comunicar necesidades, proponer proyectos, proveer información, etc.

Las entidades no suelen carecer de ideas, lo que les falta a menudo es la voluntad y la capacidad de convertirlas en resultados. Necesitan estrategias innovadoras para percibir y aprovechar las oportunidades.

Lo importante es estructurar la organización en torno a la información y la comunicación y no alrededor de una jerarquía. Debe exigirse a todos los miembros que asuman la responsabilidad de informarse y de informar a los demás. Los miembros de una entidad basada en la información deben comunicarse y hacerse entender.

Esta es la forma de establecer confianza mutua. Confiar en los otros significa saber qué esperar de ellos. Confianza es sinónimo de entendimiento y de previsibilidad.

Las decisiones eficaces requieren tiempo, reflexión y entrañan riesgos. Hay una contraposición entre oportunidad y riesgo al tomar decisiones. Es preferible privilegiar la oportunidad y no el riesgo.

Las interacciones con las reparticiones públicas, las demás entidades y la comunidad en general no son sólo una cuestión de relaciones públicas, sino de vivir y transmitir la misión. De ahí la importancia de la coherencia, ya que los miembros de las entidades son ejemplos vivos de la misión, representan a la institución y son sus transmisores.

## 5.2.2 Las entidades y el manejo de la información

Las entidades empresariales manejan información para fundamentar decisiones, es decir inteligencia. El principal flujo informativo se refiere a oportunidades y amenazas y suele compartirse con los colegas y también con los funcionarios.

Se trata de una inteligencia "general" que incluye: situación local e internacional (política y económica), panorama del sector, rentabilidad y negocios por segmentos, rentabilidad comparada, tecnología, reglamentaciones fiscales, laborales, etc. También se incluye la información referida a "cómo hacer" y "con quién", a efectos de lograr las decisiones necesarias.

Esta inteligencia general sirve para consensuar metas, elaborar estrategias, igualar el nivel de conocimientos (lo que es especialmente importante para las PyMEs) y homogeneizar el pensamiento al interior de la entidad. También sirve de base o insumo para la inteligencia individual de cada operador económico.

La información sensitiva elaborada por las entidades es también utilizada por las autoridades, pero ello no significa que las mismas se identifiquen con los resultados, ya que por sus distintas finalidades, el sector público y el sector privado deben obtener sus propias conclusiones.

Ello lleva a las entidades a la necesidad de focalizar el esfuerzo, a anticipar cuestiones estratégicas, así como a desarrollar redes de información.

Las entidades representan intereses particulares, pero también tienen que consustanciarse con los objetivos sociales de largo plazo: desarrollo económico, equidad, sostenibilidad ambiental y gobernabilidad, ya que son los temas de coincidencia que estimulan el diálogo con el sector público y constituyen el marco de referencia para el planteo de los intereses privados.

Los temas de corto plazo, así como los reclamos y cuestiones puntuales son los que pueden presentar mayor dificultad, por la divergencia de objetivos privados y sociales.

Las actividades de elaboración de información para sustentar decisiones comienzan en contextos limitados, pero, tarde o temprano se disemina en las tareas cotidianas y en la estructura misma de la organización.

Bonthous (1995) plantea indicadores sobre los cambios organizacionales implícitos en la elaboración de información para decisiones, ya que hay diferentes formas de integración de la inteligencia en las entidades:

- Las características de los esfuerzos de cambio en las organizaciones, que pueden ser aislados, mientras que, cuando hay una gestión avanzada son integradores.
- Impacto de la información suministrada: localizados, cuando los dirigentes requieren sólo "datos", o repercuten en toda la organización, cuando lo que se solicita es conocimiento y recomendaciones de acciones institucionales ligados a ellos.
- Concepción de la realidad, especialmente del Sector Público: fragmentada, que indica el tratamiento especial de cada caso o sistémica es decir, integrada y que ayuda a la tarea conjunta de los diferentes grupos de trabajo (departamentos, comisiones, etc.) de la entidad y que también se derrama al sector público.
- La contribución al aprendizaje de la entidad: puede ser simple (aprendizaje para solucionar un tema), doble (solucionar el tema y contribuir al rediseño institucional para lograr mejores respuesta en el futuro), o triple (que, además, estimula el aprendizaje de las personas haciéndolas cada vez más aptas para la función que desempeñan).
- Relaciones en el tiempo: la información para decisiones puede ser reactiva, es decir, la entidad la pide ante cada problema, o proactiva, cuando la entidad se anticipa (ver la Misión de GMA en la sección anterior).
- Capacidades desarrolladas como contrapartida del tipo de aprendizaje. La elaboración sistemática de este tipo de información puede desarrollar individuos, equipos o bien ser un factor de crecimiento e innovación para toda la entidad, según la estrategia de gerenciamiento de la misma.

En otros términos: las entidades de productores y de empresarios deberían desarrollar capacidades de aprender, evolucionar y mejorar continuamente, para agregar valor a sus asociados en un mundo cambiante. Este proceso puede ser alentado o detenido por la concepción de sus dirigentes, pero en tanto haya miembros de las entidades que conciben a la misión como una causa y que impulsen el logro de objetivos más elevados, este proceso se corporizará una y otra vez, posicionando favorablemente a la entidad en contextos nacionales e internacionales.

El manejo de la información sensitiva, en forma integradora y transmitida oportunamente a entidades, operadores y a diversos organismos de gobierno tiende a desarrollar redes ("networks"), fuentes de conocimiento ("think tanks") y el surgimiento de personas que estimulan los contactos, el

flujo de información y la participación. Estas personas conocen las necesidades de los organismos y de las entidades, favorecen el intercambio de información y guardan sigilo (este conjunto de tareas suele recibir el nombre de "networking").

Algunas entidades empresarias son especialmente activas en sus actividades de "think tank" networking.

## 5.3 Entidades privadas que colaboran en la política agroalimentaria

### 5.3.1 Entidades que colaboran con la política agroalimentaria

Las principales entidades de productores y de la industria que colaboran con la SAGPyA serían:

Entidades de cúpula.

- Confederaciones Rurales Argentinas
- CONINAGRO
- COPAL
- Federación Agraria Argentina
- Sociedad Rural Argentina

Otras entidades privadas:

- AACREA: Dedicada especialmente a las tecnologías de producción (extensionismo) y a la difusión de mejores prácticas de gestión agropecuaria.
- AAPRESID: promoción de la siembra directa y de los cultivos genéticamente modificados
- Asociación Semilleros Argentinos: representación de las empresas del sector y apoyo a las tareas del Ex-INASE, la Comisión Nacional de Políticas de Biotecnología, etc.
- Foro Argentino de Biotecnología: representa a las industrias farmacéutica, de semillas y de insumos utilizados por la industria de alimentos y bebidas
- Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales, fundado y patrocinado por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Bolsa de Cereales de Bahía Blanca, Bolsa de Comercio de Rosario, Centro de Exportadores de Cereales, CIARA y Federación de Acopiadores
- Cámaras empresarias diversas, incluye: de agroquímicos, de equipamiento agropecuario, de servicios y también algunas cámaras industriales pequeñas, no asociadas a COPAL.

En la tabla siguiente se muestra algunas características de las entidades mencionadas.

**PRINCIPALES ENTIDADES PRIVADAS QUE COLABORAN CON EL SECTOR PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS<sup>26</sup>**

ENTIDAD	RECURSOS		REPRESENTACION PRINCIPAL
	HUMANOS	FINANCIEROS	
Confederaciones Rurales Argentinas	xx	xx	Productores agropecuarios grandes, medianos
CONINAGRO	xx	x	Cooperativas: agropecuarias, agroindustriales y otras
COPAL	xxx	xxx	Industrias de alimentos y bebidas
Federación Agraria Argentina	xx	x	Productores agropecuarios pequeños
Sociedad Rural Argentina	xxx	xxx	Productores agropecuarios grandes
AACREA	xxx	xx	Productores agropecuarios de tecnología avanzada
AAPRESID	xxx	xxx	Productores que usan siembra directa y semillas GM
Asociación Semilleros Argentinos	xxx	xxx	Empresas productoras y comercializadoras de semillas
Cámaras diversas			Agroindustriales, insumos, equipos, servicios
Foro Argentino de Biotecnología	xxx	xxx	Empresas de Biotecnología: fármacos, semillas e insumos de la industria de alimentos
Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales	xxx	xx	Bolsa de Cereales (Bahía Blanca, Buenos Aires y Rosario), CIARA, Federación de Acopiadores y Cámara de Exportadores de Cereales

### 5.3.2 Entidades de cúpula

Las entidades que representan a un grupo de empresas o productores en un ámbito local o especializado en un producto suelen denominarse "de primer grado", las federaciones que agrupan a las anteriores se consideran de segundo grado y las que reúnen a los dos grupos anteriores, son denominadas "de cúpula", o de tercer grado.

Cabe señalar que en algunas producciones como la horticultura, ciertos cultivos frutícolas para consumo interno, la miel, y algunas actividades agropecuarias regionales no cuentan con entidades representativas o las mismas no tienen suficiente expresión nacional.

Las Entidades de Cúpula ejercen la representación de productores e industriales trabajando sobre todos los temas de la política agroalimentaria, cuya contrapartida no siempre es la SAGPyA. Las demás entidades realizan aportes focalizados en sus diversas áreas de especialidad.

Las primeras están organizadas en un conjunto de comisiones, departamentos o grupos de trabajo, ya sean permanentes o de convocatoria especial, en los que se analizan los diversos temas de la política agropecuaria y se proponen las medidas necesarias. Casi todas estas entidades cubren los temas de comercio exterior y negociaciones internacionales, comercio interior y legislación, financiamiento, tecnología, medio ambiente, pequeños y medianos empresarios, asuntos laborales, política fiscal y tributaria, aspectos educativos y asuntos institucionales.

Cuando las entidades de primer grado lo solicitan, se realizan gestiones ante los organismos nacionales, el Congreso y también ante autoridades provinciales y municipales.

<sup>26</sup> En las columnas de Recursos se han insertado entre una y tres "x" para indicar la mayor o menor disponibilidad



El trabajo interno en estas entidades se basa en la construcción de acuerdos y posiciones compartidas, en lo posible basadas en el consenso, lo que no es una tarea rápida ni fácil, pero otorga confianza a los miembros de las entidades y solidez a sus expresiones externas.

## 5.4 Interrogantes

Más que afirmaciones, lo que surge de comparar la teoría con la realidad son interrogantes.

El proceso de elaboración de políticas nacionales ha probado muchos caminos bien diferentes, como la sustitución de importaciones y la apertura y aunque ha pasado un tiempo considerable de alguno de estos hechos, las relaciones institucionales aún están teñidas de referencias al sesgo antiexportador, el mercadointernismo, la insuficiente promoción de las exportaciones, la eliminación de regulaciones que no eran redundantes ni ociosas y otros hechos semejantes.

¿Cuáles serían los tiempos necesarios para la maduración de un sistema institucional que involucre eficiencia del sector público y el trabajo en equipo con entidades que utilizan diversos mecanismos de consenso?

Ciertamente el funcionamiento imperfecto de las instituciones públicas y de la justicia, que han sido comentados no ha sido una ayuda. También es claro que una Subsecretaría de Alimentos no funciona bien por el hecho de haber sido creada, sino que necesita establecer sus tareas, la coordinación con el resto del Gobierno y el networking interno (con el sector privado y los consumidores) y externo (con gobiernos y clientes).

Los problemas de funcionamiento que han sido mencionados en el capítulo anterior del sector público ¿han sido decisivos para el escaso desarrollo del tejido institucional que lo acompaña o hay otros factores que han incidido?

### 5.4.1 La misión actual de las entidades de cúpula

A través del tiempo las entidades de cúpula han mantenido, hasta la actualidad, una misión común: adquirir y conservar el acceso directo a los funcionarios de más alto rango, a efectos de asegurar que pueden plantear los requerimientos de los representados.

¿Porqué esta misión? En buena medida porque las decisiones de política siguen siendo "de arriba hacia abajo", porque no hay seguridad sobre las decisiones de los niveles intermedios de la Administración, por lo disparatado de algunas iniciativas de funcionarios, legisladores o miembros del Poder Judicial y por los motivos mencionados en la sección 4.6.

Algunas consecuencias de mantener esta misión "histórica" serían:

- Los cambios de autoridades requieren un reposicionamiento de las entidades privadas.

- El contenido de la colaboración sufre variaciones, de acuerdo a los planteos de cada nuevo equipo.
- Esta forma de vinculación genera más temas de rivalidad entre las entidades de cúpula que de cooperación entre ellas.
- La tarea política de alto nivel prevalece sobre las vinculaciones técnico profesionales, lo que desincentiva el desarrollo de organizaciones basadas en el conocimiento, contrariamente a lo que recomienda la "teoría".

#### 5.4.2 Desarrollo de la Misión

El accionar de algunas entidades se ha basado más en principios político-ideológicos que en una misión producto de la reflexión y del debate interno.

Unas pocas entidades de cúpula expresan el objetivo de promover el desarrollo agropecuario y de la industria de alimentos del país.

Es decir, falta mucho trabajo al interior de las entidades de cúpula para definir su misión.

Si mejorara la coherencia de la política agroalimentaria, como se expresó en el capítulo anterior (sección 4.4.3), las entidades privadas podrían acelerar dicho trabajo, pero en tanto haya recurrentes políticas de "arriba hacia abajo", así como incoherencias en el aparato estatal, las entidades representativas postergarán la tarea importante (analizar y debatir la misión) y dedicarán sus recursos y su tiempo a las tareas urgentes (revertir las decisiones carentes de sustento legal y fundamento científico, evitar perjuicios para sus asociados, lograr algunos resultados, etc.).

#### 5.4.3 La coherencia hacia adentro y los intereses políticos en dividir

Uno de los temas críticos de las entidades representativas es mantener la coherencia, ya que no pocas veces, a pesar de los consensos, cuando llega el momento de comunicarse con las autoridades, algunos miembros no mantienen el acuerdo logrado.

El número de miembros es una de las fortalezas de las entidades y los problemas de coherencia tienen un solo camino de resolución: tratar de aunar voluntades nuevamente y alcanzar consensos más sólidos, si fuera posible. Es difícil que entre en consideración la sanción a un asociado díscolo.

Por ello Drucker habla de la necesidad de establecer objetivos que estimulen la pertenencia y de mantener comportamientos ejemplares, porque ambos contribuyen a la coherencia.

¿Hasta que punto las entidades privadas pueden mejorar si no hay una clara voluntad del Gobierno en utilizar esta red de instituciones y recursos?

Reiteradamente los funcionarios han caído en la tentación de "dividir para reinar".

El MRECIyC, en el Área de Negociaciones, es un ejemplo de esta actitud desde mediados de los '90 y especialmente a partir de diciembre de 1999, ya que, además de las entidades de cúpula,

invitaba a las reuniones a sus asociados, fomentando el debilitamiento de la coherencia interna. Esto parece haberse revertido, al menos parcialmente, en el curso de 2002.

SENASA, en 2002, promovió un Proyecto de Ley para el Servicio, en el que, entre otros aspectos, sustituía la participación de COPAL por la de varias de sus cámaras adheridas. Esto se produjo después que la entidad expresó su rechazo a la duplicación de funciones, al encarecimiento de los servicios y, además, pidió el saneamiento de un endeudamiento extraordinario.

Estos actos, claramente opuestos a la cooperación público-privada, pasan desapercibidos.

Reiterando los conceptos básicos:

- El creciente rol de las entidades privadas en las decisiones de política se basa en su aporte de recursos humanos, recursos financieros, capacidad de "networking"<sup>27</sup> y formación de consensos a un Estado que tiene carencias en estos aspectos y que no puede superarlos ni crecer en proporción a los problemas que enfrenta.
- Esta cooperación mejora la calidad de las decisiones públicas.
- Pero estos beneficios no son consecuencia espontánea del accionar de las entidades privadas, se requiere una voluntad expresa del Estado para construir la trama institucional y mantener su funcionamiento, o por lo menos de no destruirla.

#### 5.4.4 Políticas de "Abajo hacia Arriba"

Las Entidades de productores y empresarios fomentan las políticas "de abajo hacia arriba", es decir, tratar que las decisiones surjan de las necesidades de los involucrados o, por lo menos, que exista un mecanismo de consulta.

Esto tiene relación con la creciente demanda de participación, tanto de los operadores como por parte de entidades de objetivos diversos (ambientalistas, defensa de los consumidores, etc.) que también quieren ser escuchadas por las autoridades en relación con sus objetivos.

Esto es parte de un creciente reclamo internacional de participación en las decisiones, que se particulariza en el caso argentino por que el advenimiento de la democracia en 1983 no significó una posibilidad de pluralismo y búsqueda de consensos, sino que predominaron los "discursos únicos". El resultado de éstos resultó opuesto a las promesas y las dudas que se mantenían latentes se han transformado en demandas de canales adicionales de participación.

Las entidades representativas son parte de estos canales y en ellas se observa el creciente, aunque cauto, interés en participar. Nadie está dispuesto a dejarse usar. Obviamente, sólo una parte de las políticas puede ser producto de un proceso de "abajo hacia arriba".

Algunas de las decisiones de política relativa a los alimentos tienden a manifestarse de una forma distinta a la tradicional política de "arriba hacia abajo", característica de los Secretarios de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y del PEN, hasta el presente.

---

<sup>27</sup> En el sentido de construir un tejido de comunicación entre las decisiones de política y los actores económicos: productores, empresarios y operadores comerciales.

Siendo este un tiempo de transición parecería adecuado prestar especial atención a estos procesos, fomentar una mayor organización del tejido institucional que colabora con el Gobierno para llegar a tiempo con las decisiones y para abarcar los temas relevantes.

Parte de esa organización sería la necesaria cohesión entre las entidades representativas, lo que implica la aceptación de una misma visión sobre la política agroalimentaria y la decisión de actuar conforme a ella, mejorando su misión y sus servicios.

De este modo será posible tener interlocutores adecuados y tomar decisiones sobre las cadenas productivas y no sobre los operadores aislados.

## 5.5 Dos casos de cooperación

### 5.5.1 La industria aceitera

La industria aceitera es la actividad de mayor volumen de exportaciones. No hubo en esta actividad una "política de estado", sino la continuidad de los instrumentos empleados y un ajuste de los mismos sobre la base de un diálogo permanente entre los organizadores de los negocios, a través de su entidad representativa (CIARA), y el gobierno.

La industria surgió en base al mantenimiento del diferencial, en las retenciones primero y en los reintegros después, que compensaba el escalonamiento de los aranceles de los principales mercados.

Esto permitió la acción de operadores de gran tamaño, junto con diversas organizaciones del gobierno y del sector privado en la reconversión tecnológica del agro, en la infraestructura y en la gestión, a través de la Ley 21453, que estimuló las operaciones a futuro y otorgaron certidumbre a las operaciones de los productores.

Cabe destacar el destacado aporte del INTA, AACREA y AAPRESID en lo relativo a la mejora tecnológica del agro, que se manifiesta en el crecimiento de la competitividad y de la producción.

La conducción de las operaciones por empresarios internacionales de gran volumen permite negociar mejor los precios, promover la mejora tecnológica y de la infraestructura de transporte y almacenaje, así como obtener financiamiento internacional y elaborar estrategias más abarcativas. Además las empresas de este sector son referentes para los inversores extranjeros y sus opiniones pesan sobre el clima de negocios.

Estos beneficios pocas veces se tienen en cuenta y son difíciles de medir porque la mayor capacidad empresarial ha evitado pérdidas, ha contribuido a construir confianza y ha desarrollado valores intangibles para la sociedad. Por el contrario los costos fiscales del mencionado diferencial son explícitos.

Más allá de los problemas operativos, la visión del desarrollo del sector que tuvieron algunos funcionarios, evitando analizar por separado la situación de los productores por un lado y de la

industria por el otro permitió potenciar la eficiencia de todos los segmentos y comenzar a resolver las desventajas del transporte internacional.

Este desarrollo no se hubiera logrado si hubiera predominado la visión de otros Secretarios que privilegiaron los reclamos de los productores sin tener en cuenta al sector como conjunto.

Cabe señalar que la actividad desarrolla esfuerzos permanentes para mantener el diálogo con diferentes organismos de gobierno, a pesar de las dificultades. La continuidad de los instrumentos y el trabajo conjunto permitió desarrollar este complejo.

### 5.5.2 Las semillas

Si bien la semilla al ser el primer eslabón de la cadena agropecuaria no se puede aislar completamente de la cadena, por constituir un insumo tan específico requiere un marco regulatorio.

La desaparición del Instituto Nacional de Semillas en 2000, a través de una medida sin consulta ni análisis previo, trajo aparejado que los recursos recaudados no pudieran volcarse en forma eficiente para registros, control del comercio, certificaciones, etc. Esto eliminó la contrapartida oficial a la Asociación de Semilleros Argentinos.

La industria se encuentra muy atomizada, sobre todo en comparación con otros sectores de insumos en el sector agropecuario. La necesidad de variedades especialmente adaptadas hace que las empresas locales y regionales tengan oportunidades estratégicas.

Desde la desaparición del INASE se puso en evidencia la necesidad de volver a tener un organismo autónomo con el sistema administrativo ágil, para las funciones de registro, propiedad intelectual, certificaciones, control de germinación, etc. y también para evitar las duplicaciones con SENASA, que controla las semillas importadas y exportadas.

Los tiempos de los negocios no son los tiempos de la administración, por ejemplo las semillas deben ser aprobadas oportunamente para que puedan sembrarse. La falta de políticas sostenidas al respecto causó problemas en varias temporadas recientes.

Se debería mejorar, preferentemente por ley, el marco regulatorio para aprobación de OGM. La creación de la CONABIA (Comisión Nacional en Biotecnología Agrícola), por Resolución de la SAGPyA que posibilitó el ensayo y la liberación comercial de nuevas variedades que han proporcionado beneficios importantes. Si bien la CONABIA ha sido exitosa en su tarea de evaluación del impacto ambiental y ha recibido reconocimientos por su labor científica, la regulación de este tema requiere un debate en el ámbito legislativo.

Como se señaló anteriormente, un estudio reciente estima que el uso de semilla genéticamente modificada ha permitido un aporte adicional a las exportaciones de u\$s 1500 millones en 2001<sup>28</sup> y esto se habría traducido en más de u\$s 1800 millones en 2002.

---

<sup>28</sup> Trigo, E., Chudnovsky, D., Cap, E. y López (2002), ver Sección 4.7.4

## 5.6 Las innovaciones recientes de la trama institucional

Las innovaciones recientes de la trama institucional serían:

La aparición de nuevas entidades que asesoran en políticas específicas, tales como:

- AACREA: Tradicionalmente dedicada a extensionismo, información y gestión agropecuaria, que participa cada vez más en la formulación de recomendaciones, por ejemplo en los encuentros sectoriales sobre competitividad de 2001.
- AAPRESID: Originalmente dedicada a la siembra directa, también colabora en relación con temas relacionados. De este modo participa de la Comisión Asesora de Políticas de Biotecnología.
- Asociación de Semilleros Argentinos: también participa de la Comisión Asesora de Políticas de Biotecnología, así como en varias actividades de asesoramiento a legisladores.
- INAI: Es posiblemente la mayor innovación en el tejido institucional que apoya las políticas necesarias para el sector agroalimentario.

El INAI fue creado en 1999 por las Bolsas de Cereales de Buenos Aires, Bahía Blanca, la Bolsa de Comercio de Rosario, la Federación de Acopiadores, CIARA y la Cámara de Exportadores de Cereales.

Su finalidad es asesorar a las entidades patrocinantes en materia de negociaciones comerciales y realizar una tarea concertada con el gobierno de estudios y análisis. Además realiza tareas de información, capacitación para empresarios y productores y también de difusión general.

El éxito del INAI como colaborador del sector público se debe en parte al vacío que dejaron las entidades "de cúpula" en estos temas. Si bien la Sociedad Rural Argentina tiene un Instituto de Estudios Económicos que realizan un seguimiento de las negociaciones internacionales y COPAL contrató estudios relativos a estos temas, por su esfuerzo y por los resultados logrados el INAI es uno de los principales referentes de la SAGPyA y del MRENIyC en negociaciones comerciales internacionales.

El aumento del protagonismo del sector privado en las decisiones de política dependerá en alto grado de la capacidad profesional que pueda colocar a disposición de la SAGPyA y demás organismos nacionales, provinciales, así como del Poder Legislativo.

Bouzas y Avogadro (2002) señalan que los tres factores que influyeron en el papel del sector privado en la elaboración de políticas y en las negociaciones internacionales han sido: a) la naturaleza cambiante de la representación empresarial; b) la fuerte transformación del régimen de políticas comerciales; y c) la naturaleza del proceso de elaboración de políticas.

Las páginas precedentes ilustran estos tres temas, aunque relativizan el primer argumento, ya que en la elaboración de políticas y de posiciones de negociación empresarial suministra información y

acompaña, mientras que el gobierno mantiene los roles centrales: propone las estrategias, la metodología y representa oficialmente.

La "naturaleza cambiante de la representación empresarial" es consecuencia de la reacción frente a las modificaciones en los representantes oficiales.

## 6. LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

Edward Deming: "Nada pasa sin nuestra transformación personal".

### 6.1 Introducción

La sanidad y la seguridad de los alimentos contribuyen en forma creciente a la formación de ventajas competitivas.

Los consumidores solicitan, en las encuestas y otras manifestaciones, el respaldo de sistemas eficientes de sanidad y seguridad alimentaria. Este reclamo se transforma en una condición de acceso, especialmente en los mercados de los países desarrollados. Es decir no se trata de un atributo optativo sino de una creciente exigencia.

Las mejoras productivas que se implementan para tal aseguramiento estimulan el uso de mejores prácticas y de una mejor gestión empresarial: mayor seguridad en lo que se ofrece y mejora continua.

La base de estos esfuerzos es el sistema de sanidad y seguridad que establece el sector público, que cuenta con la colaboración y participación de los productores, industriales y operadores interesados.

Como dice la frase de Deming, la calidad no es sólo conformidad de un alimento con las normas, es también cambiar la gestión para lograr esa conformidad en forma constante; pero esto sólo no alcanza, es necesario el cambio de valores en las personas para que todos los miembros de las organizaciones procuren la mejora continua de su desempeño.

Las exigencias de calidad son desafíos. Para los operadores que reaccionan rápidamente son una fuente de oportunidades, mientras que para los más lentos se convierten en la causa de crecientes dificultades. Los cambios necesarios abarcan a todos, a los consumidores, a los productores y a los empresarios.

La actividad agroalimentaria argentina ha sido más lenta que los países desarrollados para advertir y comenzar a incorporar mejores prácticas de sanidad y seguridad. Prueba de ello es la constante preocupación por las barreras que se están creando en el comercio internacional. Los logros, como los productos orgánicos son todavía mucho más pequeños que las pérdidas (por ejemplo por la aftosa)

Para evitar la marginación comercial se requiere un esfuerzo a fin de continuar dentro del grupo de abastecedores confiables y para aprovechar las oportunidades que crea la calidad.

## 6.2 La seguridad como requisito del comercio internacional. Costos de la inseguridad.

La demanda de calidad alimentaria está enviando dos mensajes concurrentes: el de los consumidores y el de los gobiernos. El primero basado en los atributos de los alimentos y el segundo orientado principalmente a la seguridad de los mismos.

Los consumidores de los países desarrollados no quieren ya polemizar sobre la seguridad. Los alimentos que se comercializan "deben ser seguros" y si así no fuera, el gobierno "debe corregir de inmediato" la situación.

Como en casi todas los temas, el consumo y la demanda internacional es un mosaico, en el que esa posición convive con la de consumidores más tolerantes. Pero la tendencia la marcan los exigentes.

En buena medida, al despreocuparse de la seguridad, el consumidor puede concentrarse en los atributos cualitativos de los alimentos, que se relacionan con la conservación de la salud, el mantenimiento del estado físico, la comodidad en la preparación y el estímulo a las sensaciones de placer asociadas al hecho de comer.

Cuando los organismos de garantía de seguridad se desempeñan en forma eficaz, como el FDA en el caso del maíz Starlink<sup>29</sup>, aumenta la confianza del consumidor en la seguridad<sup>30</sup>. Pero cuando las acciones son deficientes, como en el caso de la BSE (vaca loca) en la Unión Europea, se genera un vacío de confianza que repercute sobre muchos otros alimentos, por ejemplo sobre los derivados de OGM.

"Miro con ojos envidiosos a través del Atlántico la sólida reputación que el US FDA ha construido a través de muchas décadas. Esta es una organización en la que los consumidores tienen confianza. En Europa no tenemos nada comparable e inmediatamente traté de descubrir las lecciones que podrían aprenderse de la experiencia de EEUU"<sup>31</sup>.

Como un buen ejemplo local, puede señalarse la posición de precaución de Argentina respecto a la BSE en 1991, lo que hoy otorga una característica diferencial a las carnes locales.

La falta de seguridad en los alimentos conduce a problemas, como lo muestran dos casos ocurridos en nuestro país:

- La epidemia de Aftosa de 2000/2001 que significó:

---

<sup>29</sup> Maíz que había sido sólo autorizado para la alimentación animal y que se mezcló con otras variedades y fue utilizado para alimento humano. El FDA no sólo ordenó retirar los productos elaborados, sino que impuso una multa muy elevada al responsable y eliminó la posibilidad de aprobar el uso de un maíz sólo para consumo animal.

<sup>30</sup> IFIC (2001)

<sup>31</sup> Palabras del Comisario para Salud y Protección del Consumidor de la Unión Europea David Byrne (2001)



- En carnes: la disminución de u\$s 500 millones de exportaciones en 2001, y la lenta y penosa reapertura de los mercados durante 2002, que aún no se ha recuperado debido a la desconfianza generada por el ocultamiento intencional. Se estima que las exportaciones recuperarían algo más de la mitad de la disminución señalada después de un año sin focos de la epidemia.
  - El cierre transitorio de varios mercados para muchos alimentos argentinos que no están asociados a la carne ni a la epidemia (Rusia, Uruguay, Chile, Brasil y otros).
  - Acciones preventivas en Estados Unidos sobre la importación de limones de Argentina porque el Organismo garante de la calidad había ocultado la epidemia de aftosa.
- La adulteración del vino en damajuanas en 1993, que disminuyó la demanda. En un año el consumo nacional por habitante pasó de 55 litros a 44 litros y prácticamente desapareció la venta en damajuanas.

Las lecciones que han dejado los dos casos son:

- Los mercados castigan la falta de seguridad.
- El castigo tiene expresión inmediata en términos de producción y empleo

Lamentablemente no hay estudios del impacto de las fallas de sanidad animal y vegetal sobre las exportaciones argentinas. Una estimación preliminar sobre la aftosa indica que entre 1970 y 2002 habría causado un perjuicio mayor a u\$s 30.000 millones<sup>32</sup>.

En 2002 hubo problemas con cancrrosis (cítricos) y carpocapsa (manzanas y peras). Los daños aún no están evaluados, pero algunos mercados como EEUU (limones) solo podrían reabrirse a largo plazo.

La sanidad de los alimentos debe garantizarse. Las consecuencias de los errores son muy costosas e inexcusables en términos de su impacto en la exportación y en la erosión del empleo.

### 6.3 La política actual de sanidad y seguridad y los intentos de coordinación

El marco institucional de aseguramiento de sanidad y seguridad descansa fundamentalmente en dos entidades: SENASA e INAL. La primera dependiente de la SAGPyA y la segunda de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) del Ministerio de Salud.

En la década de los '90 se realizaron varios intentos de coordinación. Así en 1994 se dictó el Decreto 2194 que establecía el Sistema Nacional de Control de Alimentos. En 1996 se unificó el Servicio de Sanidad Animal con el Servicio de Sanidad Vegetal (IASCAV), por medio del Dto. 660/96. En 1999, en el marco de la Reforma y Modernización del Estado, la coordinación fue perfeccionada a través del Decreto 815, cuyo contenido establece, entre otros temas, los siguientes temas:

---

<sup>32</sup> Comunicación personal de Héctor Salamanco, Presidente de la Asociación de Industrias Argentinas de Carnes.

- Art. 1 Establécese el SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS, con el objeto de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino
- Art. 2 El Sistema... será de aplicación en todo el territorio nacional.
- Art. 3 El Código Alimentario Argentino (CAA) es la norma fundamental del Sistema ... Se incorporará al mismo toda la normativa vigente que haga a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano.
- Art. 4 El Sistema Nacional de Control de Alimentos estará integrado por la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), SENASA, ANMAT, las Autoridades Sanitarias Provinciales y del GACBA serán invitadas a integrarse al Sistema Nacional de Control de Alimentos.
- Art. 5 Créase la Comisión Nacional de Alimentos ...en la órbita del Ministerio de Salud...
- Art. 7 La CONAL estará integrada por 1 representante de la SAGPyA, 1 representante de la Secretaría de Políticas y Regulación de Salud, 2 representantes de SENASA, 2 representantes de ANMAT y 1 representante de la autoridad de aplicación de las leyes 22802 y 24240.

El decreto establece responsabilidades para SENASA y ANMAT, las Autoridades Provinciales y Municipales para aplicar el CAA en sus respectivas jurisdicciones, las competencias concurrentes en productos lácteos y otras disposiciones.

Además disponía que en un plazo de 180 días el ANMAT, el INAL y el SENASA deberían elaborar y dar a conocer la guía de trámites, procedimientos, autoridad sanitaria interviniente, etc. Esta acción (Art. 42) se encuentra aún pendiente.

SENASA mantiene la responsabilidad sanitaria animal y vegetal y la fiscalización de la seguridad de los alimentos derivados de los animales (incluyendo pescado, mariscos, productos de la caza e ingredientes que se utilizan como ayudas de procesos) y vegetales. En el caso de los animales el control se extiende a todo el proceso de manufactura, mientras que en los vegetales se limita a los productos frescos y de primera industrialización. Además SENASA controla las exportaciones y las importaciones

INAL es responsable de la seguridad y del cumplimiento del CAA a partir del momento que el producto sale de la planta y también de algunos alimentos de mayor elaboración.

Como puede apreciarse las competencias de ambos organismos tienen fronteras confusas, que es necesario precisar, lo que origina superposiciones y carencias. La confusión continúa, así como el aumento de las inconsistencias.

Se han estudiado varias alternativas para lograr un mejor desempeño en el aseguramiento de la seguridad, pero no sólo no se ha logrado una coordinación adecuada, sino que en los últimos tiempos se han observado avances de ambos organismos sobre las competencias del otro y, también, algunas disputas relativas al ejercicio de las respectivas facultades. Un ejemplo de estas situaciones son las normativas referidas a la certificación de exportaciones.

Respecto al Código Alimentario es conveniente recordar que se basa en las normas del Codex Alimentarius (FAO y OMS) que es un conjunto de normas, fundamentadas sobre bases científicas estrictas, que sirven como patrón de referencia para los códigos nacionales que aseguran la seguridad de los alimentos. Se actualiza a través de la labor de más de treinta comités y grupos de

trabajo en los que participan todos los países. El Codex es utilizado por la Organización Mundial de Comercio en caso de controversias.

Es decir, existe en Argentina una normativa que puede necesitar aclaraciones y mejoras, pero que es completa y basada en las prácticas internacionales.

## 6.4 La aplicación de la normativa

Tanto SENASA como INAL manifiestan problemas de recursos financieros para cumplir las funciones, así como las restricciones propias de un organismo operativo que se encuentra limitado por las normas de funcionamiento de la Administración Pública.

Cabe señalar que el presupuesto del primero asciende a unos \$ 100 millones y el del segundo ronda en los \$ 30 millones. También es necesario señalar que hay muchas dudas sobre la eficacia en el uso de los recursos.

SENASA se financia casi exclusivamente con fondos provenientes de las tasas que cobra por sus servicios, cuando debería tener un presupuesto mixto, ya que los temas que hacen al bien común deberían solventarse con fondos del Estado, sin depender del desvío de fondos recaudados por las tasas que están referidas a las tareas que realiza dicho organismo.

La epidemia de aftosa ha puesto de manifiesto las distorsiones que pueden generarse, ya que se le prometieron a SENASA fondos del Tesoro Nacional para la emergencia pero, por los problemas fiscales padecidos por el país, sólo se giró una parte de lo prometido. El financiamiento de la campaña contra la aftosa en 2001 se realizó a partir de ahorros diversos, fondos que se redireccionaron, endeudamiento con el personal que realizó la campaña (viáticos), endeudamiento con las entidades que colaboraron en la vacunación y endeudamiento con el proveedor de vacunas.

"Redireccionar" implicó una menor prestación del resto de los servicios de sanidad animal y vegetal y del control de alimentos.

Cabe señalar que las exportaciones de origen vegetal alcanzan un monto diez veces superior al de las carnes y tuvieron un presupuesto muy exiguo para los controles de sanidad.

Otra de las consecuencias de la distorsión presupuestaria es la falta de relación entre las tasas cobradas con respecto al costo de los servicios. Las tasas deberían reflejar el costo que se incurre y no fundamentarse en la capacidad del contribuyente.

En el caso de INAL su presupuesto es sustancialmente inferior, lo que imposibilita una eficaz labor de control. Este organismo también cobra tasas diversas, pero debido a sus carencias ha arancelado controles de exportación en clara superposición con SENASA.

También existen duplicaciones de funciones y el cobro indebido de tasas por servicios no prestados por parte de gobiernos provinciales y municipales, lo que redundará en mayores costos al consumidor, sin representar ventajas de ninguna especie.

El mayor problema, sin embargo reside en el hecho que SENASA, que es por naturaleza un organismo de aplicación de normas sanitarias y de seguridad de alimentos, ha desarrollado una cantidad de funciones políticas, como negociar la apertura de los mercados de carnes e intervenir en varios mercados, afectando la competencia.

La consecuencia de lo expresado es que las autoridades responsables no pueden mostrar que están a cargo de la sanidad y seguridad de los alimentos, ya que los actos de estos organismos, destinados a aumentar la recaudación, a imponer normas sin medir sus impactos, o a proponer la reestructuración aislada sin considerar el Sistema Nacional, inducen a desconfiar sobre la realidad del control de los alimentos, que es su misión esencial.

Los consumidores locales y los clientes del exterior deberían percibir que se cumplen las funciones de asegurar la calidad con la misma eficiencia que en los países adelantados.

Los productores, los industriales y los operadores comerciales necesitan que se genere confianza en los sistemas de seguridad de alimentos.

La inseguridad sobre el Sistema de Control de Alimentos también ha generado reacciones en varias autoridades.

Algunos Legisladores Nacionales han presentado proyectos de ley sobre temas que sólo requieren una resolución conjunta de los Ministerios de Producción y de Salud. Suman decenas las declaraciones y proyectos de ley en el Congreso que no se basan en debates técnicos, ni consensos, sino en tratar de imponer ideas sueltas.

Ante este panorama nacional las autoridades provinciales y municipales, en forma creciente, ignoran el Código Alimentario, aprueban gravámenes basados en duplicaciones de controles (en su mayoría innecesarios) y se lanzan a aventuras normativas como el etiquetado de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados (una decena de municipios y una provincia), autorizar el expendio de leche no pasteurizada (varios municipios) y semejantes.

En el diálogo con los autores de las iniciativas mencionadas se aprecia que las experiencias exitosas no son consideradas. No hay suficiente interés por las bases científicas sólidas de los argumentos, ni por la autoridad de las instituciones más respetadas (la Academia de Medicina de Estados Unidos, por ejemplo) que son objeto de cuestionamientos "facilistas", en el sentido que sus informes pudieran ser fruto de presiones e intereses comerciales<sup>33</sup>.

Tanto la industria como los operadores nacionales e internacionales se encuentran desconcertados por los esfuerzos para elaborar legislación innecesaria e inconsistente, por los sobrecostos que pagan los consumidores y por la erosión de la gobernabilidad que ocasionan la falta de coherencia y de coordinación.

En la medida que los consumidores perciben estas situaciones, inician nuevas manifestaciones de desconfianza en los sistemas de control y nuevos pedidos de intervención a otras autoridades, lo que genera un círculo vicioso de más iniciativas parciales y menos trabajo ordenador del Sistema Nacional de Control de Alimentos.

---

<sup>33</sup> Hecho verídico en relación al informe American Medical Association (2000)

## 6.5 La necesidad de un Plan Nacional de Sanidad y Calidad

Unas páginas atrás se expresó: "La sanidad de los alimentos debe garantizarse. Las consecuencias de los errores son muy costosas e inexcusables..."

Es entonces prioritario superar las deficiencias apuntadas y alcanzar a la brevedad un desempeño eficaz de los organismos de contralor sanitario y de fiscalización de la sanidad y la seguridad. Es decir, un funcionamiento profesional, transparente y prestigioso, ya que son garantes ante los clientes y consumidores nacionales y del exterior.

Se requiere una solución integral y no nuevas normativas parciales. Es necesario que el Sistema Nacional de Control de Alimentos funcione de acuerdo a lo previsto.

Las fallas se encuentran en la implementación y no en las normas. Se requiere un Plan y una conducción distinta.

Esto no implica una rotación de los que están a cargo, sino acordar los principios básicos para una gestión eficaz y comprometer a los funcionarios en dicho logro.

Un hecho no menor en la cultura decisional imperante es el proceso de cambio: debe realizarse sin dejar de brindar los servicios habituales. Esto implica que las modificaciones deben provenir desde dentro, con la participación de todos, y "tomando la propia medicina", es decir aplicar al Sistema las recomendaciones que se dan a los productores e industriales. En especial los organismos no deberían ser intervenidos<sup>34</sup>.

"Tomar la propia medicina" implica: utilizar los principios básicos de gestión, revisar los procedimientos para hacer las tareas con bajo costo, conforme a lo requerido y de inmediato, escribir los procedimientos para que todos puedan saber quién hace qué, comenzando con el ejemplo de los funcionarios de mayor jerarquía y contando con el constante esfuerzo de éstos para impulsar a todo el Organismo en el proceso.

El correcto funcionamiento del Sistema de Control de Alimentos no puede ser producto de la fortuna ni de un hecho singular.

Lo que se propone es comenzar estimulando los consensos necesarios para que la red de organismos funcione como un todo y no como unidades separadas, que sólo admiten parcialmente el reconocimiento recíproco.

Como instrumento para llegar al consenso entre los organismos del Sistema y lograr un funcionamiento real de red se propone la elaboración de un Plan con las condiciones y contenidos que se expresan a continuación.

---

<sup>34</sup> La Intervención a un organismo de sanidad y seguridad, como en Marzo de 2001, es informar a los mercados mundiales que el Gobierno Nacional no confía en una solución fácil y esto amplifica el conjunto de medidas preventivas de los otros países sobre las exportaciones.

- Establecer un sistema orientado a la protección del consumidor interno y de los clientes externos, tratando de responder a los crecientes requisitos de identidad, seguridad y prestigiando a los alimentos argentinos.
- Asegurar un mismo nivel de seguridad para los alimentos producidos en el país. No pueden existir cuatro niveles de carnes o tres de leches
- Establecer una red permanente de organismos, que funcionen como parte de un sistema ágil y eficiente y, sobre la base de ello, definir las funciones propias de cada uno.
- Delegar las responsabilidades, a través de una ordenada regionalización de las actividades, incluyendo el mejoramiento de las capacidades operativas locales.

Este Plan lo podría elaborar la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y la Secretaría de Políticas de Salud (SPS), que establecerían una secuencia de actividades a fin de:

- Consultar sobre las necesidades y capacidades con relación a la seguridad de los alimentos al Poder Legislativo Nacional, a otros organismos nacionales, a los consumidores, a los productores, a los industriales y a los operadores económicos.
- Consultar, a través de las reparticiones provinciales que participan en la Comisión Nacional de Alimentos, a las autoridades de los poderes ejecutivos y legislativos de cada una de las jurisdicciones.
- Proponer la discusión de documentos de trabajo en relación con la instrumentación del Sistema Nacional de Seguridad de Alimentos, integrado por todas las reparticiones que han sido creadas y prever los requerimientos para superar sus actuales deficiencias de funcionamiento.
- Proponer la misión de SENASA, INAL y de los demás organismos en función de las responsabilidades que emanen del Plan.

Como resultado, se unificará la normativa a fin de que la red de organismos constituya un conjunto coherente, que pueda lograr la finalidad de asegurar la seguridad de los alimentos en los términos establecidos por el Plan.

Algunos aspectos de dicho plan

- Las funciones de policía zoonosanitaria y fitosanitaria y de control de alimentos deben estar claramente separadas en la práctica, de las funciones que competen a la SAGPyA, tales como: negociaciones comerciales con distintos mercados, establecer normativas que condicionan la diferenciación de la oferta local agroalimentaria o que afectan a su transparencia.
- No pueden coexistir distintos niveles de seguridad, sino que es necesario uniformar los requisitos indispensables y estas exigencias deben ser equivalentes a las vigentes en los países más adelantados. El nivel de inseguridad de las actividades informales, generalmente ligado a la evasión fiscal, deberá ser eliminado. Esto garantiza un tratamiento semejante para el consumidor local y para el cliente extranjero.

- Los organismos de contralor deber atender los nuevos reclamos de los compradores internacionales.
- Las crecientes exigencias del mercado internacional y las consideraciones de equidad necesarias para los consumidores locales implican que, en los próximos años se deberán superar definitivamente algunos de los temas de tradicional cuidado de salud animal y vegetal, como la fiebre aftosa, la brucelosis, la tuberculosis, la cancrrosis, la carpocapsa y otros.
- El consumidor local debe ser informado por los organismos que participan en el Sistema respecto a las garantías de seguridad de los alimentos. También se realizarán actividades de capacitación de los referentes (médicos, paramédicos, docentes y ONG), quienes suelen ser consultados sobre las cualidades de los productos que se ingieren.
- El prestigio del Sistema es la base de la confianza que se necesita generar en empresarios y consumidores. Para ello se tratará de hacer disponible a través de Internet la información sobre las actividades y decisiones de cada uno de los organismos intervinientes.
- Uno de los elementos que contribuirán al prestigio de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria será la capacidad para actuar en forma expedita y contundente ante cada emergencia. Por ejemplo una epidemia no puede ser combatida con "ahorros, redirección de fondos, y financiamiento forzoso de los que intervienen en las acciones preventivas o terapéuticas".
- Los profesionales del Sistema deberán obtener sus cargos por concurso, realizar capacitación permanente y estadías en distintos organismos nacionales e internacionales a fin de contribuir a una mejora de la calidad profesional de las entidades y a una mejor imagen sobre la especialización de las funciones y la idoneidad de su desempeño.
- Muchas de las actividades del Sistema no pueden estar sujetas a las reglamentaciones laborales de la administración pública, ya que se debe actuar en emergencias, en horarios exigidos por el consumidor o en situaciones especiales. Tampoco pueden justificarse sobretasas para prestar servicios en horarios distintos a los de la administración central. Es necesario establecer un sistema especial acorde con lo establecido por la normativa vigente.
- Además deberían diferenciarse los controles para los establecimientos que han implementado sistemas de aseguramiento de calidad, respecto a los que carecen de ellos. Es decir premiar la excelencia.

## 6.6 Los atributos de diferenciación.

Los alimentos tienen atributos de diferenciación, entre ellos hay varios que interesan porque exigen decisiones de política, en especial porque son objeto de negociaciones internacionales. Se trata de las denominaciones geográficas, la calidad orgánica, la trazabilidad y el etiquetado de derivados de OGM.

Otros atributos como la marca, el prestigio del fabricante, la adecuación a los gustos de un segmento de consumidores, el empaque, etc., son temas de resolución privada.

En el caso de las semillas se adicionan los temas de patentes y propiedad intelectual, temas que se manejan en coordinación con la Secretaría de Industria.

Además de lo mencionado, también se diferencia mediante la certificación de productos, procesos y plantas en Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP), ISO (serie 9000) para productos y procesos, ISO (serie 14000) normas ambientales y otras, por ejemplo para laboratorios. A esto se adiciona la conformidad con respecto a las normas privadas<sup>35</sup>.

Cabe señalar que las industrias exportadoras de carnes, pescado, carne de ave y otras, en respuesta las exigencias de los compradores del exterior, han certificado HACCP en sus instalaciones, barcos, procesos, etc. en 1999 y 2000.

El CIATI, centro del INTI ubicado en el Valle del Río Negro, es un ejemplo de colaboración eficaz con el sector privado y se ha especializado en el tratamiento y la certificación de jugos de frutas, entre otros temas.

En materia de productos orgánicos, SENASA verifica y certifica dicha calidad en los alimentos que se exportan y que ya alcanzan a u\$s 30 millones.

SENASA también interviene para verificar diversos productos diferenciados, es decir certifica sus cualidades. Dichos productos serían: maíz Flint, carnes de alta calidad a EEUU (hasta Marzo de 2001), alimentos que solicitan un etiquetado voluntario para valorizar condiciones especiales, atributos organolépticos, microbiológicos, etc.

Dicho servicio también ha certificado identidad preservada de granos y especialidades granarias (1999/2000).

Varias empresas emplean sistemas propios de trazabilidad y, en el caso de la Cuota Hilton, hay un sistema de aprobación de establecimientos ganaderos, plantas y sistemas de transporte, así como de seguimiento de los procesos hacia atrás en el frigorífico, hasta el establecimiento del que proceden los animales.

Los temas que presentan necesidades de colaboración entre el sector público y las empresas son: las denominaciones geográficas, la trazabilidad, el etiquetado de OGM y los productos de baja calidad (especialmente trigo y papa).

### 6.6.1 Denominaciones geográficas

Las denominaciones geográficas están definidas en el acuerdo TRIPS "son las que identifiquen un producto originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio,

<sup>35</sup> La información sobre las certificaciones ISO, HACCP y otras normas puede encontrarse en [www.inti.gov.ar/calidad](http://www.inti.gov.ar/calidad). A este banco de datos nacional hay que adicionar los registros de la Fundación Argentina-IRAN relativos a HACCP y BPM.



cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico".

Los países miembros de la OMC tienen que adoptar posturas acordes con el texto mencionado y, en la medida que se registran regiones y las naciones tratan de preservar ciertas denominaciones, se complica las operaciones para los que han tomado dichos nombres en contextos distintos. Todo ello puede perjudicar el futuro comercio de algunos productos.

En los vinos se plantean muchos temas con denominaciones como champagne, borgoña o La Rioja. Los empresarios tienden a minimizar estos impactos indicando que tienen alternativas a través de la denominación varietal o espumante. Menos claro es el tema de La Rioja, ya que los vinos de Rioja (España) ya tienen ganado un reconocimiento mundial y los de la Provincia Argentina pueden ser, eventualmente, objetados por etiquetado confuso o engañoso.

En los lácteos se presentan problemas con quesos que tienen nombres de región y constituyen de por sí una clase, por ejemplo el queso Parmesano. Ningún país tiene una respuesta adecuada para el caso que Italia exija la abstención del uso de esta denominación a los quesos que no proceden de su región.

Casos como hamburguesas, milanesas, salchichas de Viena y semejantes plantean problemas de los que hay más conciencia en el sector público que en el sector privado.

La otra cara de las denominaciones geográficas es la conveniencia de salvaguardar a los productos argentinos que proceden "de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico". Esto implica un sistema de notificación y registro, así como el funcionamiento de una unidad de inteligencia y networking.

## 6.6.2 Trazabilidad

En materia de trazabilidad hay un conjunto de iniciativas públicas y privadas y hasta un Proyecto de Ley para una Comisión Parlamentaria para este tema.

Falta orden en el debate y sería necesario establecer plazos para lograr acuerdos, en especial para unificar los diversos enfoques y métodos actualmente en uso para una fracción de los productos comercializados y extenderlos a los ámbitos en que estas prácticas sean necesarias.

La trazabilidad, de acuerdo al Codex Alimentarius, debe ser considerada cuando es necesaria para proteger la salud de los consumidores, como una medida sanitaria y/o fitosanitaria a fin de alcanzar objetivos de seguridad de los alimentos o para manejar un riesgo conocido. En estos casos se extendería una etapa hacia atrás.

La utilización de la trazabilidad como forma de diferenciación, o como requisito de los compradores implica mayores exigencias que las aceptadas en el Codex.

## 6.6.3 Etiquetado de derivados de Organismos Genéticamente Modificados

El etiquetado de OGM ha surgido como tema de debate años después de la liberación comercial de las semillas genéticamente modificadas.

En otros países, notablemente en Brasil, el etiquetado es la moneda de cambio por la liberación comercial de los cultivos GM.

A medida que transcurre el tiempo y no hay efectos sobre la salud o el medio ambiente atribuibles a los derivados de OGM que justifiquen una normativa especial de etiquetado, se observa una estabilización del debate y el envejecimiento de los argumentos.

Los principios para solicitar etiquetado son: el perjuicio a la biodiversidad y el "derecho del consumidor a saber". La etiqueta es un medio sensible porque el público reacciona rápidamente ante la posibilidad de riesgos en los alimentos y presta atención a los reclamos, especialmente si están acompañados por campañas mediáticas.

La etiqueta es parte de un sistema de información, ya que su interpretación depende de la capacitación adquirida previamente en la familia, en el sistema educativo, en diálogos con médicos y otros referentes.

Las normas del Código Alimentario Argentino son claras al respecto, pero ante la carencia de información pública y privada, los consumidores se encuentran algo desorientados. Advertida esta situación por los políticos, se han generado declaraciones y proyectos de ley, como fue comentado. Se intentan soluciones aparentes en vez de hacerse cargo de la situación.

Falta en este tema un debate amplio y suficientemente prolongado para dejar claras las posiciones fundamentalistas de ciertos grupos y mostrar los efectos del etiquetado:

- Los alimentos procedentes de OGM son seguros, el etiquetado es innecesario.
- Si un alimento, derivado o no de un OGM, fuera riesgoso, debería retirarse de la venta. No basta su etiquetado.
- Los sistemas de etiquetado, por el manejo de la materia prima y la adecuación de los procesos de elaboración implican un encarecimiento de los alimentos al consumidor
- Todas las empresas van a evitar el etiquetado, ya que el público ha sido intencionalmente mal informado y ningún operador está dispuesto a perjudicar su marca o prestigio.
- Las PyMEs serían las grandes perjudicadas en el caso de imponerse un etiquetado, ya que sus aumentos de costos son mayores que los de las grandes empresas y, ante la pérdida de competitividad, muchas preferirían fraguar las etiquetas, dado que ignoran si cumplen o no con la reglamentación.
- Las grandes empresas pueden prepararse para cumplir con la reglamentación sin perjudicar sus marcas ni su prestigio.
- Los gobiernos muy pronto comprenderán que el etiquetado es muy difícil de regular, ya que son muchas las variables a considerar y aparecen constantemente nuevas cuestiones, lo que transforma cualquier disposición en una seguidilla de normas complementarias, rectificatorias, y aclaratorias.
- El sistema de contralor implica un aumento del gasto público y, en definitiva, se convierte en un sistema para "perseguir PyMEs".

#### 6.6.4 Alimentos de baja calidad

En relación a los alimentos de baja calidad que requieren una acción pública y privada de diálogo y de establecimiento de normativas se pueden mencionar especialmente el trigo y la papa.

El trigo por su falta de tipificación, obtiene precios menores que los de países como Canadá, que pueden presentar a los importadores más de veinte variedades distintas. Esto redundaría en menores ingresos de la exportación y la limitación al segmento del mercado que compra trigos de calidad inferior.

En el caso de la papa la variedad más cultivada en Argentina en los mercados internacionales se destina a uso forrajero.

El alimento exportado que más creció en la década pasada fue la papa frita congelada, que pasó de casi cero a más de u\$s 50 millones en la segunda mitad de dicho período. Este producto se obtuvo a partir de una variedad distinta, importada a estos efectos; los agricultores seleccionados en su mayoría se habían dedicado al trigo. La producción de este producto utiliza un 2% de la cosecha de esta hortaliza y su valor en el mercado representa un 30% del total de la venta de papa y sus derivados. Esto muestra el diferencial por calidad.

En estos dos productos se necesita un diálogo de la SAGPyA con los operadores relevantes a efectos de clarificar la estrategia futura y para cooperar en las decisiones públicas y privadas para materializarla.

## 7. AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD POSIBLE

Organizar una agenda implica intenciones de poner las recomendaciones en acción. Ello lleva a ordenar los procesos que permitirán obtener los objetivos a través de pasos sucesivos.

El análisis de los tres capítulos anteriores tenía en cuenta algunos aspectos de "qué hacer", "cómo hacerlo" y "con quién hacerlo". Este capítulo se refiere a aspectos no tratados previamente y relacionados con el orden de las decisiones en función del contexto y de la velocidad de respuesta.

El informe se refiere a temas instrumentales de la política y, en forma colateral analiza algunos de los temas sustantivos de las decisiones.

Para lograr resultados se requieren decisiones políticas de calidad, así como el uso de procedimientos que estimulen el desarrollo de un tejido institucional permanente que facilite la materialización de dichas decisiones. Ambos procesos tienen que darse conjuntamente.

Sería ilusorio plantear que se pueda priorizar la construcción del tejido institucional sobre las decisiones que hacen a producción, comercio, sanidad, seguridad, desarrollo rural y otros temas. Tampoco es eficaz tomar estas decisiones aislándose del tejido institucional.

Así como nadie piensa en detener la actividad de una empresa o de un hospital para realizar una reestructuración profunda, habría que transitar simultáneamente por la actividad cotidiana y los procesos de innovación institucional.

En las instituciones la innovación no se prepara en conjunto con las decisiones cotidianas, sino que se le dedica un espacio especial.

Drucker (1994) hace referencia a los procesos de innovación institucional y, adaptando su texto a las características de este informe, pueden obtenerse las siguientes reflexiones:

La mayoría de las innovaciones necesitan ser incubadas y piloteadas por alguien que las quiera ver crecer, que realice la prueba piloto, que la adapte para hacerlas más aceptables.

Un error común es remendar lo viejo, en vez de volcarse por entero a lo nuevo.

Es necesario organizarse para la innovación sistemática. Para ello el ejecutivo más importante debe dar el ejemplo.

¿Cómo pueden establecerse sistemas de liberación de energías innovadoras? Los pasos serían:

a) La innovación debe organizarse por separado y no dentro de la operativa existente, pero tampoco como cuerpo extraño a ésta para evitar el rechazo.

b) Elaborar una estrategia para introducir la novedad, basada en alguien receptivo, preferentemente con ascendiente dentro de las instituciones, que acoja lo novedoso con beneplácito.

e) La estrategia debe incorporar la experiencia del personal operativo: toda innovación demanda un esfuerzo arduo a todos los que trabajan en ella.

Integrar las metas de los distintos grupos dentro de una misma visión institucional es casi un proceso arquitectónico y estructural. No es difícil, pero es laborioso.

#### Responsabilidad de los participantes:

La pericia importa, no por el trabajo ejecutado, sino por la diferencia que entraña en quienes que lo ejecutan. Sin destreza no hay trabajo bien hecho, ni respeto propio, ni desarrollo institucional.

Es necesario prestar seria atención al desarrollo individual de todos los miembros del tejido institucional para lograr un alto espíritu de trabajo. Todos deben sentirse imprescindibles para alcanzar los objetivos propuestos.

Sin embargo el máximo responsable del desarrollo de cada entidad es ella misma y no el Secretario. Sólo ella puede transformarse y obtener su máximo rendimiento.

La renovación no es una agradable sensación, sino una acción por la que se engrandecen las personas y las entidades, transformándose en más eficaces.

Estos consejos permiten apreciar que, entre las múltiples sugerencias de los capítulos anteriores, hay dos que cumplen muchas de las características necesarias para iniciar procesos de desarrollo de la actividad agroalimentaria y, conjuntamente de desarrollo institucional:

- Un Plan de desarrollo agroalimentario integral. (capítulos 4 y 5)
- Un Plan Nacional de Sanidad y Calidad de los alimentos (sección 6.5)

Estas tareas, dependiendo de cómo se realicen y del espíritu con que se las dirija, cumplirían la condición de impulsar decisiones sobre temas sustantivos y de consolidar la trama institucional.

En la medida que se abra a la participación y al amplio debate para la elaboración de estos planes y que se aporten esfuerzos profesionales del sector público y del sector privado, se tornará más rica y más intensa la relación institucional.

La visión a futuro de la actividad, implícita en estos trabajos, ayudaría a la Secretaría a reordenar sus prioridades y facilitaría definir con mayor precisión la misión de las entidades.

La construcción deliberada del tejido institucional privado que colabora con las decisiones de política no estaría sólo limitada a estos planes, sino que debería estar presente en todos los actos de la SAGPyA y sus dependencias.

Se requerirán un conjunto de ámbitos para dar oportunidad de participación y compromiso de las entidades privadas. Ya hay muchas comisiones funcionando, pero esto no significa que se las jerarquice o que se tomen decisiones acordes con sus recomendaciones.

En el Capítulo 4 se sugirió la conveniencia de crear un *consejo agroindustrial estratégico* para dialogar, entre los máximos responsables de la SAGPyA y de las entidades representativas, sobre los planes a futuro, sobre las oportunidades y sobre los compromisos mutuos. Esto puede resultar en una considerable ayuda a crear un marco homogéneo de colaboración.

Parte de la acción de ese *consejo*, como se expresó en 4.7.2 estaría relacionado con la formulación de políticas agrícolas, en especial:

- Una visión compartida del sentido de las decisiones
- La explicitación de los objetivos de la SAGPyA y su debate ordenado, para integrar las voluntades y mejorar su materialización
- Identificar y proponer foros permanentes de debate de dichas políticas.
- Misión clara de cada uno de los actores: quiénes son responsables, quiénes colaboran, quiénes controlan, etc.
- Metodología de trabajo basada en la transparencia y en la participación.
- Instrumentos adecuados para cadenas productivas.

A medida que avancen los consensos y las tareas conjuntas, podrán incorporarse muchas de las sugerencias de los capítulos anteriores, aumentando el flujo de información dentro del tejido institucional y mejorando la calidad de las decisiones de política.

Un proceso de esta naturaleza llevará inexorablemente a expresar, en algún momento, la necesidad de elaborar conjuntamente una visión del porvenir, es decir un ejercicio conjunto de prospectiva.

En gran medida el futuro está condicionado por factores que no se pueden manejar, pero en alguna proporción también depende de lo que se pueda construir a partir de las decisiones públicas y privadas que se toman en el presente.

Los procesos necesitan indicadores. El peligro es confundir los indicadores con el objetivo.

El objetivo es lograr mayor eficacia en las decisiones de política agroalimentaria a través de una mayor colaboración entre el sector público y el sector privado.

Un indicador institucional sería el tiempo que transcurra entre las primeras acciones deliberadas de aumentar la colaboración y la explicitación de la necesidad de analizar el futuro en forma más sistemática.

Otros indicadores se manifestarían en la reestructuración de la organización institucional del sector privado para lograr una mejor colaboración con el Gobierno.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- Abalo, C. (1998) Especialización agroalimentaria y diversificación industrial en la Argentina. Fundación para la Revolución de los Alimentos
- American Medical Association (2000) Genetically Modified Crops and Foods. Report 10 of the Council of Scientific Affairs. ([www.ama-assn.org/pub/](http://www.ama-assn.org/pub/))
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) "El proceso de la formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Los países en el Hemisferio Occidental". Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL, Interamerican Dialog, BID-STA), Buenos Aires, 92 págs.
- Blisard, N., Lin, B., Cromartie, J. and Ballanger, N. (2002) America's Changing Appetite: Food Consumption and Spending to 2020. Food Review Vol.25 Issue 1 ([www.ers.usda.gov/publications/foodreview](http://www.ers.usda.gov/publications/foodreview))
- Bonthous, Jean-Marie (1995) Intrelligence as learning. Competitive Intelligence Review Vol 6 No. 1 págs. 4-14
- Bredahl M., Northen, J., Boecker, A. and Normile, M. A. (2001) Consumer demand sparks the growth of quality assurance schemes in the European food sector. En Regmi A. (2001), págs. 90-102
- Brunetti, A., Kisuko, G y Weder, B. (1997) Institutional Obstacles for Doing Business. Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey . Conducted for the World Development Report, 1997 . World Bank. Policy Research Working Paper 1759
- Bouzas y Avogadro (2002) ) La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorandum sobre Argentina. En Banco Interamericano de Desarrollo (2002)
- Byrne, David (2001) A European approach to food safety and GMOs. Speech at National Press Club, Washington DC, October 9.
- CAS, COPAL y FASA (2002) Código de Buenas Prácticas Comerciales. Cámara Argentina de Supermercados, Coordinadora de Industrias Productoras de Alimentos y Federación Argentina de Supermercados y Autoservicios, Buenos Aires.
- Drucker, P (1994) : Dirección de Instituciones sin Fines de Lucro. Librería El Ateneo Editorial, Buenos Aires.
- Drucker, P. (1996) La Administración en una época de grandes cambios. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- FIEL (2002) Productividad, Competitividad y Empresas. Los engranajes del crecimiento. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- Gargiulo, Gerardo R. (1992) Lineamientos para desarrollar la competitividad de la Agroindustria. Estudios de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial. Secretaría de Programación Económica, IICA, Buenos Aires.
- Gargiulo, Gerardo (1995) Necesidades de políticas para desarrollar la competitividad de la industria de alimentos. Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, Seminario 18/1995
- Gehlhar, M. and Coyle, W. (2001) Global Food Consumption and impacts on trade patterns. En Regmi, A. (2001) págs 4-13
- Haen, H., Alexandratos, H., and Bruinsma J., (1998) Prospects for the world food situation in the threshold of the 21<sup>st</sup> century. En OECD The Future of Food, Paris, 1998
- IFIC (2001) More US Consumers Expects Biotech Benefits. International Food Information Council Foundation, Feb 01. ([www.ific.org/proactive/newsroom](http://www.ific.org/proactive/newsroom))
- Kosakoff, Bernardo, Forteza, Jorge, Barbero, María Inés y Stengel, Alejandro (2001) "Globalización desde Latinoamérica. El caso ARCOR". Mc Graw Hill, Buenos Aires.
- Martinez, S. (2002): Vertical coordination of marketing systems: lessons from poultry, egg and pork industries", USDA, ERS, Report A 807
- OECD (2002) Improving policy coherence and integration for sustainable development. A checklist. OECD Observer, October.
- OMC (2001) Notificación. Organización Mundial de Comercio. Comité de Agricultura. G/AG/N/ARG/ 17 y 18
- Ostry, S (2002) Prefacio. En Banco Interamericano de Desarrollo (2002)
- OTA (1986) Technology, public policy and the changing structure of the American agriculture. Congress of the USA, Office of Technology Assessment, Washington DC. OTA F 285.
- Porter, Michael (1990). La Ventaja Competitiva de las Naciones. Javier Vergara Editor SA, Buenos Aires. Edición en castellano 1991.
- Porter, Michael (1991) "Ventaja Competitiva", Editorial Rei Argentina, Buenos Aires
- Regmi, A. (2001) Changing structure of global food consumption and trade. Economic Research Service. USDA, Agriculture and Trade Report WRS-01-1. Mayo 2001
- Regmi, A. y Dyck, J. (2001) Effects of urbanization in global food demand. En Regmi, A. (2001), págs. 23-30.



- SENASA (2002) Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2001. Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria. Dirección de Calidad Agroalimentaria. Coordinación de Productos Ecológicos. Buenos Aires.
- Trigo, E., Chudnovsky, D. Cap, E. y López A. (2002) Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto. IICA, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- UNIDO (2002) Industrial Development Report 2002/2003: Competing through innovation and learning. United Nations Industrial Development Organization, Viena
- United Nations (1998) World population projections to 2150. Population division, Department of Economic and Social Affairs, New York