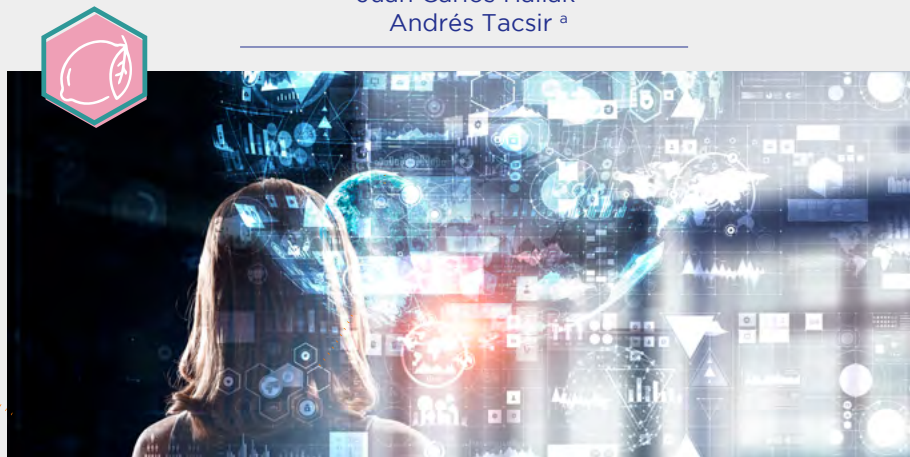


# ¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID-19 en cadenas agroindustriales de América Latina\*

Andrea González<sup>a</sup>  
Juan Carlos Hallak<sup>ab</sup>  
Andrés Tacsir<sup>a</sup>



## RESUMEN

Ante las crecientes exigencias de seguridad alimentaria, sanidad vegetal y animal y condiciones laborales, sociales y ambientales que traerá el mundo post-COVID-19, las cadenas de valor agroalimentarias de América Latina necesitarán renovadas estrategias de competitividad e inserción internacional. Las mismas deberán identificar los bienes públicos prioritarios y guiar la coordinación entre empresas, asociaciones privadas y actores del sector público en el marco de una agenda consensuada. Una pregunta central es qué tipos de arreglos institucionales son más conducentes a lograr la coordinación necesaria para la formulación e implementación de estas estrategias. En este trabajo analizamos dos entidades de alcance estrictamente sectorial, el Instituto Nacional de Carnes de Uruguay y All Lemon de Argentina. A través de un estudio comparativo de casos, analizamos la relación entre el diseño institucional de estas entidades y su capacidad para traccionar una agenda de competitividad e inserción internacional.

\*Agradecemos la asistencia de Julián Macaggi en esta investigación.  
a Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Argentina.  
b Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

## 1 Introducción

El complejo agroalimentario está llamado a ser protagonista de uno de los mayores desafíos de América Latina: lograr una mayor y mejor integración comercial con el resto del mundo. Este complejo es relevante por la abundancia relativa de tierras que tiene la región, su importancia histórica como sector exportador y, principalmente, su potencial de crecimiento. En las últimas décadas, parte del *agribusiness* demostró capacidad de innovación y organización adaptándose a las demandas internacionales, experimentando cambios tecnológico-productivos, adoptando nuevas formas de vinculación en la cadena de valor y logrando destacados avances en su cooperación con el sector público (Ardila et al., 2019; Crespi, Katz & Olivari, 2017).

Sin embargo, el mundo post-COVID-19 traerá nuevas demandas y desafíos. A las crecientes exigencias de inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias se sumarán mayores requerimientos de certificación sobre condiciones laborales, sociales y ambientales bajo las cuales se producen los alimentos. A la vez, son esperables superiores exigencias en términos de información sobre la producción, el manejo y el transporte de los alimentos en la extensa cadena de valor. Así, los sectores agroalimentarios que aspiren a dar respuestas a las nuevas demandas deberán redoblar sus esfuerzos para identificar y construir nuevos bienes públicos sectoriales, como mecanismos eficientes de difusión de información y capacitación en temas de inocuidad y ambientales,

sistemas de trazabilidad, investigación en genética y nutrición animal e inversión en infraestructura para cumplir con los protocolos sanitarios y fitosanitarios.

Para enfrentar estos desafíos, en las cadenas de valor será imprescindible definir una estrategia de competitividad e inserción internacional que permita la identificación de bienes públicos prioritarios y guíe la coordinación entre empresas, asociaciones privadas y actores del sector público en el marco de una agenda consensuada. Dicha coordinación es crítica. Requiere de un trabajo constante de gestión para organizar a los actores, procesar información, dilucidar acciones tácticas, convocar a especialistas, monitorear los compromisos asumidos por las partes e insistir en la agenda ante desvíos. Los estudios sobre formulación y ejecución de políticas de desarrollo productivo concluyen que su efectividad es mayor cuando resultan de un proceso de cooperación público-privada (Cornick et al., 2018; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

La formulación de estrategias consensuadas en un marco de cooperación público-privada lleva tiempo. Más tiempo aún lleva su implementación, que requiere la construcción de bienes públicos y una gran variedad de acciones públicas y privadas. Por ello, es alto el riesgo que el compromiso de los participantes decaiga y la estrategia se abandone, particularmente en países en donde los cambios de administración conllevan pronunciados cambios

en la orientación de las políticas. Es entonces relevante preguntarse qué tipos de arreglos institucionales son más conducentes a lograr la coordinación necesaria para la formulación e implementación de estrategias sectoriales de competitividad e inserción internacional. Una amplia literatura estudia experiencias de mesas o foros sectoriales. Encuentra como resultado central que el éxito de estos ámbitos de coordinación depende fuertemente del apoyo político de las máximas autoridades, el cual sustenta la capacidad de formulación y tracción de la estrategia, pero se desvanece rápidamente ante cambios de administración, autoridades en la misma administración o prioridades en las políticas (Bianchi et al., 2016; Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Ghezzi, 2019; Gutman, López y Ubfal, 2006; Obaya y Stein, 2020).

Otros tipos de arreglo institucional menos estudiados tienen como actor central a entidades de alcance estrictamente sectorial, tanto público-privadas como exclusivamente privadas, que integran a los distintos eslabones de la cadena de valor –particularmente primario y procesador en las cadenas agroalimentarias–. Estas entidades proveen un ámbito de diálogo e interacción que permite alinear posiciones dispares. Cumplen un rol de liderazgo y coordinación en el diseño e implementación de una agenda de competitividad e inserción internacional a la vez que se erigen como referente sectorial ante otros actores públicos y privados. Si bien no se encuentran totalmente a salvo de los vaivenes políticos, al ser entidades distintas a las cámaras empresariales de representación gremial, pueden focalizarse en una agenda de competitividad de largo plazo resguardada de reclamos de tipo impositivo o negociaciones salariales.

Un primer tipo de entidad sectorial con capacidad para ejercer este rol son los institutos de desarrollo sectorial. Típicamente entidades público-privadas con distintos grados de autonomía de la autoridad central, estos institutos suelen tener el financiamiento asegurado mediante impuestos sobre los productos comercializados por la cadena. La participación de los distintos eslabones en el directorio de la entidad, así como la de representantes de la autoridad pública, busca facilitar la cooperación público-privada y la generación de consensos. Aunque estos institutos conservan funciones regulatorias, han evolucionado hacia un rol más estratégico en el diseño e implementación de agendas para la inserción internacional. Tal es el caso del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA) y el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) en Argentina; el Instituto del Café (ICAFE) en Costa Rica; y, el Instituto Nacional de la Leche (INALE) en Uruguay. Estudios de entidades de este tipo son McDermott, Corredoira y Kruse (2009), que analizan una nueva configuración de instituciones lideradas por la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) en el sector vitivinícola en Mendoza; y Bianchi et al. (2016), que evalúan al Instituto Nacional de Carnes (INAC) en su implementación de un sistema de trazabilidad para la carne vacuna en Uruguay.

Un segundo tipo de entidad con estas características está constituido por asociaciones empresariales privadas. Algunas de ellas trabajan en el desarrollo de la cadena promoviendo, por ejemplo, acciones de investigación tecnológica, capacitación y provisión de información de mercado, como FunPel (Fundación para la promoción y el desarrollo de la cadena láctea Argentina) y Maizar (Asociación Maíz y Sorgo Argentino), en Argentina, y FDF (Fundación para el Desarrollo Frutíco-

la), en Chile. Otras fueron creadas para potenciar la inserción internacional del sector trabajando, por ejemplo, la apertura de mercados, el posicionamiento y promoción de los productos en los mercados externos, la promoción de innovaciones productivas y la estandarización de parámetros de calidad. Ejemplos aquí son ProArándanos en Perú, Wines of Chile en Chile y All Lemon y Argenpork en Argentina. Este tipo de entidades estrictamente privadas gozan de mayor autonomía del poder estatal, lo que favorece la continuidad de la agenda ante cambios políticos. Además, tienen como desafío involucrar y comprometer a las agencias del Estado en las acciones necesarias y evitar el *free-riding* en la financiación de su funcionamiento.

A través de un estudio de casos comparado, en este trabajo analizamos dos instituciones sectoriales, cada una representativa de estos dos tipos de entidades, que han demostrado capacidad de coordinación para la formulación y ejecución de proyectos exitosos orientados a la inserción internacional en cadenas agroalimentarias no tradicionales. En representación del tipo de entidad público-privada, seleccionamos al Instituto Nacional de Carnes (INAC) de Uruguay. El INAC es una persona pública no estatal cuya misión es el desarrollo del complejo cárnico mediante la vigilancia de la comercialización en el mercado interno y la promoción de la internacionalización. Aunque su presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo, la junta directiva está integrada también por representantes de los productores primarios y frigoríficos. El financiamiento del INAC proviene de impuestos cobrados tanto a la venta de carne en el mercado interno como a las exportaciones. La institución ha mantenido consistentemente una visión orientada hacia la inserción internacional de la carne uruguaya creando im-

portantes bienes públicos sectoriales, como un sistema de trazabilidad. A la vez, el INAC ha logrado asumir una posición de liderazgo entre los diversos actores públicos y privados en la cadena para definir y coordinar la agenda de inserción internacional del sector.

En representación del tipo de entidad estrictamente privada, seleccionamos a All Lemon de Argentina, una asociación civil sin fines de lucro que nuclea a los principales exportadores de limón fresco. Esta entidad tiene como principal propósito el control de la calidad comercial (cosmética) de los limones de exportación, aunque también coordina actividades de promoción y posicionamiento externo. Se destaca por la creación de un sello de calidad, “ALL LEMON”, que controla rigurosamente la calidad de la fruta. La actividad de All Lemon ha sido crítica para fortalecer la buena reputación del limón argentino en el mundo. La adhesión a la asociación es voluntaria. All Lemon se financia con aportes de los miembros y cuenta con una estructura muy pequeña apoyada por trabajo voluntario organizado en torno a comisiones temáticas.

En cada uno de estos casos, analizamos el diseño institucional de la entidad a través de cinco dimensiones que creemos centrales: misión y objetivos, autonomía de la autoridad pública central, gobernanza, financiamiento y organización interna. Luego, analizamos el funcionamiento efectivo de la entidad en cuanto a cohesión interna al interior de la cadena, continuidad de la agenda y estabilidad y capacidad técnica de quienes llevan a cabo sus actividades. Finalmente, evaluamos hasta qué punto el diseño institucional de la entidad ha determinado su funcionamiento y capacidad de liderazgo y coordinación para traccionar una agenda de competitividad e inserción internacional. Entender de qué forma

el diseño institucional de una entidad destinada a cumplir este rol coordinador puede ajustarse a las características y objetivos de la cadena es crucial para abordar eficazmente proyectos de creación institucional.

Uno de los hallazgos principales del estudio es que el exitoso liderazgo y coordinación de estas dos entidades se sustenta en un diseño institucional adecuado en función de las características de sus respectivas cadenas y sus necesidades de articulación institucional. En particular, el carácter público-privado del INAC –liderado por el sector público aunque con autonomía del gobierno central–, junto a su financiamiento derivado de tasas obligatorias y un *staff* regido por contratos laborales privados han contribuido a lograr la integración de intereses contrapuestos en la cadena en una visión consensuada en torno a la orientación exportadora de la cadena y una gestión que exhibe un alto grado de efectividad y desarrollo de capacidades para enfrentar proyectos de creciente complejidad. Por otro

lado, el carácter exclusivamente privado de All Lemon, junto a su adscripción voluntaria, misión acotada y dimensión modesta como organización, es funcional a la mayor integración vertical y concentración geográfica de la cadena del limón en Argentina –que requiere menos esfuerzos de armonización de intereses y objetivos– y a una configuración institucional preexistente, en donde otras entidades ya tienen a su cargo la coordinación de aspectos centrales de la estrategia de competitividad e inserción internacional de la cadena.

Este es un estudio exploratorio que, con solo dos estudios de caso, no permite extraer conclusiones definitivas. Sin embargo, contribuye a dar el puntapié inicial a una agenda de investigación más amplia sobre la construcción de institucionalidad en cadenas agroindustriales que, mediante la coordinación de acciones en torno a una estrategia de inserción internacional, logre abordar los desafíos de internacionalización en el mundo post-COVID-19.



## 2 Instituto Nacional de Carnes (Uruguay)

Uruguay se convirtió en las últimas décadas en uno de los principales exportadores mundiales de carne vacuna accediendo tanto a mercados con altos estándares de calidad, como EE. UU., la UE y Japón, como a mercados de gran volumen sin diferenciación, por ejemplo, China. Su consolidación como exportador requirió la coordinación pública-privada para consensuar una agenda y lograr su efectiva implementación. Bienes públicos sectoriales,

como el sistema de trazabilidad, un conjunto de sellos de calidad reconocidos internacionalmente y la agenda de acceso a mercados, son producto de este trabajo coordinado.

El Instituto Nacional de Carnes (INAC) contribuyó a los avances del sector al desarrollar una agenda de internacionalización y lograr su implementación. El INAC coordinó, por una parte, al sector privado con el público. Por el otro,

a la multiplicidad de actores al interior del sistema público. A pesar de los cambios de gobierno, el INAC mantuvo su agenda estratégica de inserción internacional basada en la diferenciación y logró ser indisputablemente reconocida por el sector privado como la institución encargada de desarrollarla y liderarla.

### 2.1 El mercado de carne vacuna en Uruguay y el mundo

En los últimos veinte años el consumo mundial de carne vacuna aumentó un 20% y las exportaciones un 55%. Durante estas dos décadas el comercio mundial se caracterizó por la incursión de China, importando 4 800 millones de dólares, el 11% del total mundial. Los primeros cuatro exportadores mundiales, en orden decreciente, son EE. UU., la UE, Australia, Brasil y la India, que explican el 75% de las exportaciones mundiales. Le siguen Nueva Zelanda, Argentina, Canadá, Uruguay, México y Paraguay, que representan otro 18%. Uruguay es el octavo exportador mundial con 2 000 millones de dólares de exportaciones.

Orientado a la exportación, el sector cárnico uruguayo representa el 20% de las exportaciones del país. Desde el inicio del milenio, sus exportaciones se duplicaron. Al superar un brote de aftosa en el año 2000, Uruguay orientó su estrategia de exportación hacia mercados en donde se valora la diferenciación. Diferentes herramientas, como la trazabilidad y los sellos de calidad orgánicos, fueron parte del proceso de construcción de reputación, permitiéndole acceder a mercados como Japón y Corea y aumentar su penetración en la UE y EE. UU. Luego, la emergencia de China como gran comprador alteró la lógica

del mercado mundial. Así, las exportaciones uruguayas se fueron concentrando en China en donde la demanda no busca principalmente productos diferenciados.

En términos productivos, la cadena cárnica está compuesta por el sector primario y el sector industrial. El sector primario uruguayo está conformado por 45 000 establecimientos. La mayoría corresponde a productores familiares y solo 5 000 tienen más de 500 hectáreas. Actualmente Uruguay tiene 12 millones de cabezas de ganado, valor que es un récord histórico. Los frigoríficos, encargados de la industrialización, son los exportadores. El eslabón industrial se encuentra concentrado (hay 38 frigoríficos habilitados para faenar de los cuales 27 exportan) y con fuerte presencia de multinacionales.

Existe un alto grado de asociatividad con más de 300 organizaciones de primer grado y alrededor de una docena de segundo grado. La Asociación Rural de Uruguay (ARU) y la Federación Rural (FRU) representan los intereses de los ganaderos de mayor tamaño. Existen otras dos asociaciones que nuclean a cooperativas y productores de menor escala como la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La Cámara de la Industria Frigorífica (CIF) representa a los frigoríficos nacionales y la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay (ADIFU) está compuesta por los extranjeros. La Asociación de Plantas de Faena Mercado Interno (APFMI) agrupa a los frigoríficos destinados solo al mercado interno.

La fuerte institucionalidad ha facilitado la provisión de bienes públicos al sector. Además del rol de coordinación del INAC, el Ministerio de Ga-

nadería, Agricultura y Pesca (MGAP) lleva adelante la política ganadera vinculada a la producción primaria. La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) es la agencia sanitaria y es responsable de la agenda técnica de las negociaciones de protocolos internacionales. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) realiza investigación y extensión. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) lleva adelante las negociaciones políticas con terceros países incluyendo los temas ganaderos. Recientemente, y a raíz de los efectos de la ganadería en el medio ambiente y en la salud han tomado relevancia en la política ganadera el Ministerio de Ambiente (MA) y el Ministerio de Salud Pública (MSP).

El objetivo de Uruguay es continuar la diferenciación para mercados que valoran la calidad al tiempo que satisfacen la creciente demanda de *commodities* de China. En este marco, el sector enfrenta dos grandes desafíos: (a) acceder a mercados con preferencia arancelaria y (b) lograr una creciente diferenciación. Para el primer desafío son necesarias más aperturas sanitarias. Las mejoras en el *status* sanitario desde la crisis de aftosa del 2000 y las herramientas de control y prevención desarrolladas por la institucionalidad permitieron la recuperación de mercados y favorables condiciones para negociaciones. Los protocolos sanitarios vigentes son, de hecho, el primer paso para acceder a ventajas arancelarias como las cuotas Hilton y 481. El segundo desafío es lograr acceder a mercados –o nichos– de mayor valor. Para vender productos diferenciados se requieren renovados esfuerzos de *marketing* y promoción comercial con el objetivo de encontrar los adecuados canales comerciales en mercados tan diferentes como en China, la UE, Japón o EE. UU.

## 2.2

### El Instituto Nacional de Carnes

El Instituto Nacional de Carnes (INAC) es el encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política cárnica nacional. El instituto fue creado en 1984 a través de la Ley 15 605. El INAC es una persona pública no estatal (PPnoE), un tipo de organización con objetivos de interés público, sin fines de lucro.

#### Diseño institucional

##### MISIÓN

El INAC tiene dos funciones principales, la regulación del mercado interno y el desarrollo del mercado externo gracias al aumento de competitividad. El INAC aprueba los sistemas de tipificación y normalización de los productos y el control de la calidad, función que involucra a los frigoríficos. Al INAC también le corresponde la ampliación y expansión de los mercados externos, gracias a actividades de promoción comercial, y establecer las normas necesarias para orientar las exportaciones hacia los niveles de calidad adecuadas.

##### AUTONOMÍA

En tanto es una PPnoE, el INAC tiene autonomía para su funcionamiento y para su financiamiento. El presidente del INAC es nombrado por el titular del MGAP y puede ser removido por el Presidente de la Nación. El presidente del INAC históricamente ha gozado de mucha estabilidad en la continuidad de su puesto al frente del Instituto. El INAC coordina su trabajo con los diversos ministerios involucrados en la política cárnica y con organismos descentralizados, como el INIA.

El INAC goza de una considerable autonomía operativa, pudiendo llevar adelante acciones sin necesidad de solicitar los recursos o autorización. Tiene autonomía operativa en temas tan diversos como la contratación de su per-

sonal, la estructura de la organización o las acciones de promoción comercial. La autonomía operativa contribuyó a acelerar la implementación de acciones que requieren la coordinación con otros actores, tanto públicos como privados.

##### GOBERNANZA

El INAC está dirigido por una Junta conformada por ocho miembros. El Poder Ejecutivo designa al presidente –asimismo presidente de la Junta– y al vicepresidente del instituto. Tres miembros representan a los productores rurales con sillas para ARU, FR y una tercera compartida entre la CNFR y la CAF. Otros tres miembros representan a la industria frigorífica con sillas para CIF, ADIFU (Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay) y APFMI. Así, el INAC no solo es un ámbito de discusión público-privado, sino que también es un espacio en el cual los eslabones de la cadena de valor pueden trabajar conjuntamente.

La Junta cumple el rol de asesor del organismo y le propone al Poder Ejecutivo los lineamientos de la política de carnes. Asimismo, sugiere las medidas para la ejecución de la política nacional fijada por el ejecutivo. El sector público no goza de la mayoría de la Junta, encargada de tomar las decisiones y dominada por el sector privado. Sin embargo, el presidente tiene derecho a veto sobre las resoluciones adoptadas.

En los últimos años, la gobernanza efectiva, sin embargo, estuvo en manos del sector público. El hecho de disponer de una clara visión y agenda para la internacionalización le permitió ejercer un rol de indiscutido liderazgo dentro de la institución. Así, a través de la Junta compartió, propuso y validó esa visión con el sector privado, encontrando en éste a un interlocutor

para su implementación. El sector privado se sintió cómodo “delegando” en el sector público la visión estratégica y coordinación de la agenda. Las gerenciales de la Junta no han sido activas en traer proyectos; parte de esto se puede deber a que esas asociaciones no están organizadas específicamente para la exportación y, por lo tanto, no tienen equipos que puedan proponer iniciativas a la Junta.

##### FINANCIAMIENTO

El 90% de los recursos que recibe el INAC proviene de un gravamen del 0.7% sobre las ventas en el mercado doméstico y de 0.6% sobre las exportaciones. La tasa asociada a las exportaciones representa el 65% de los ingresos vinculados a las tasas impositivas. Los recursos asignados a través de las tasas impositivas solo le pueden ser quitados con una ley. En los últimos cinco años el INAC ha tenido ingresos operativos anuales promedio de 20 millones de dólares. El crecimiento de los ingresos de los últimos años, en conjunto con un aumento más moderado de los gastos, ha llevado a que la organización exhiba superávits que formaron unas reservas equivalentes a 34 meses de funcionamiento.

##### ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna del INAC depende de su presidente quien, además de presidir la Junta, gestiona el instituto. Las personas del *staff* técnico son contratadas en el marco del derecho laboral privado y se mantienen al cambiar las autoridades. La estabilidad del *staff* ha contribuido a la continuidad de la agenda de trabajo. Actualmente el INAC tiene 138 empleados organizados en dos grandes áreas, negocios y operaciones, coordinadas por una gerencia general. Dentro del área de operaciones se encuentran las gerencias de tecnología de la información, asuntos legales y administración y fi-

nanzas. Dentro del área de negocios se ubican las gerencias de calidad, conocimiento, contralor, información y *marketing*.

### AGENDA Y ACCIONES

La agenda de competitividad del INAC de los últimos años se concentró en tres grandes temas. El primero de ellos es el sistema de trazabilidad que permite la identificación individual de cada animal. Combina dos subsistemas, el SNIG (seguimiento de los animales vivos) y el SEIIC (seguimiento en el frigorífico). El SEIIC permite conocer a qué animal pertenece cada corte de carne; el SNIG permite asociarle información sobre la vida del animal. El desarrollo del SNIG estuvo a cargo del MGAP y el SEIIC del INAC. El origen de los sistemas estuvo en la respuesta coordinada del sector público y privado para atacar la prohibición de importaciones de la UE en 2001. La trazabilidad de toda la cadena se desarrolló en etapas: comenzó con el SNIG en forma voluntaria, luego se hizo obligatorio y, finalmente, se incorporó el SEIIC.

La combinación del SNIG y el SEIIC tuvo beneficios directos, como cumplir con los requerimientos de las autoridades sanitarias de los países importadores. Además, permitió tener una base sólida para desarrollar un sistema en el cual también se pudieran incluir sets de información valorados por los consumidores, funcional a la estrategia de diferenciación en mercados más exigentes. Los sets de información extra más importantes que se incluyeron fueron los construidos a través de esquemas de calidad como el Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay, Uruguay Natural Club o el Programa de Bienestar Animal. El funcionamiento del sistema de trazabilidad permitió también que los actores de la cadena pudieran explo-

tar la información acumulada para la toma de decisiones sobre acciones a tomar.

La visión exportadora del INAC permitió que un problema que podía limitarse a resolver un desafío sanitario –como había sido el SNIG– se convirtiese en el corazón de la estrategia de internacionalización. A este efecto fue necesario entender de qué manera la demanda internacional se estaba moviendo, para lo cual fue imprescindible la inteligencia comercial. El ámbito de credibilidad y confianza, creado por el INAC entre el sector público y las gremiales del sector, fue importante para poder avanzar en forma consensuada. El desarrollo del SEIIC requería que las actividades del sector frigorífico se transparentasen; por lo cual, el rol del INAC consistió en mostrar que el beneficiario de la mayor transparencia sería toda la cadena de valor.

El segundo de los temas fue el desarrollo de un programa de sellos de calidad propios del cual Carne Natural Certificada de Uruguay (PCNCU) fue el más importante. El PCNCU es un esquema de certificación voluntario a través del cual se verifica el cumplimiento del protocolo de certificación de Carne Natural en las etapas de campo e industrial. El protocolo incluye requisitos sobre la identificación y trazabilidad, el manejo animal, el manejo sanitario y ambiental, la alimentación, las instalaciones, medicinas y tratamientos veterinarios, el transporte y proceso de industrialización.

Este programa fue generado como una respuesta para atender la demanda de los mercados más exigentes de carnes. Dada que la forma en cómo se producía en Uruguay estaba ya bastante alineada con los protocolos desarrollados por el programa, no requirió demasiado esfuerzo ni del sector

público ni del privado. En 2004 el Departamento de Agricultura de EE. UU. (USDA) reconoció al PCNCU con la cumplimentación de los requisitos del Programa de Procesos Verificados (PVP). El PCNCU se transformó en el primer programa internacional en estar certificado bajo el USDA PVP, pudiendo utilizar su etiqueta junto a otras que son reconocidas en EE. UU.

A pesar de que los sellos no tuvieron un beneficio comercial directo (en 2019 no se cerró ninguna venta con sellos y en 2020 solo un frigorífico hizo una exportación por 40 toneladas), el mantenimiento de estos responde a una estrategia para robustecer la reputación internacional de la carne uruguaya. Incluso sin beneficios comerciales directos, contar con estos sellos es una carta de presentación en términos de credibilidad y prestigio para acceder a otros mercados y negociar condiciones de acceso. Actualmente, con la convergencia mundial de las certificaciones hacia unas pocas que son globalmente aceptadas por la mayoría de los supermercados y el canal HORECA (Hoteles, Restaurantes y Cafeterías), el INAC cambió su foco para potenciar un sistema inteligente de acceso a mercados, no necesariamente basado en sellos.

El tercer tema es Procarnes, un grupo de trabajo interinstitucional cuyo objetivo es promover la agenda de acceso a mercados cárnicos con especial énfasis en la diferenciación. Procarnes, organizado por el INAC, está integrado por técnicos de INAC, por áreas del MGAP y la Cancillería y por el sector privado. Procarnes ha presentado la Agenda de Acceso a mercados 2020-2025, que tiene como objetivo incrementar las exportaciones hasta los 3 000 millones de dólares. La agenda se focalizará en aperturas de mercados, profundización de canales comerciales y la negociación de reducciones arancelarias. El

INAC trabaja también el eje de promoción comercial. En 2020 abrió una oficina de promoción comercial en China focalizada en la agenda cárnica con el objetivo de promocionar la marca Uruguay. La complejidad de la comunicación ha llevado al INAC a contratar a empresas europeas de *marketing* digital especializadas en estrategia de promoción en China.

### FUNCIONAMIENTO Y TRACCIÓN DE LA AGENDA

El diseño institucional del INAC fue un factor decisivo para proveer al organismo de continuidad y consistencia en su agenda. La estabilidad y el financiamiento asegurado han sido claves para los dos activos que se han construido y que han resultado relevantes para alcanzar una internacionalización basada en la diferenciación: la constancia en la visión prointernacionalización con foco en la diferenciación y la construcción de consensos entre los actores de la cadena de valor y el sector público.

A pesar de los cambios que se fueron produciendo en el mercado cárnico mundial y de los diferentes estilos políticos que lideraron el INAC, la agenda de largo plazo prointernacionalización nunca fue alterada. La autonomía operativa del INAC con respecto al Poder Ejecutivo le imprimió al organismo grados de libertad para mantener esa agenda. Los diferentes titulares mantuvieron los objetivos de esta, a pesar de cambios políticos en el país y en la relación entre el titular del INAC y el Poder Ejecutivo. Tan relevante como lo anterior fue la confianza que depositó el sector privado en la entidad, basada en la percepción que tenía de su solidez técnica y claridad en una visión compartida de internacionalización. Resultó importante también que no surgirán, por parte del sector público, nuevas áreas con competencias similares: la claridad sobre el rol indiscutido del



INAC como coordinador del sector cárnico –reconocido en la legislación, pero sobre todo así practicado por las máximas instancias del gobierno– facilitó que las demás piezas del sistema se alinearan detrás de la agenda del instituto.

La inclusión por ley del sector privado en el mecanismo de toma de decisiones fue, probablemente, un factor que permitió validar y consensuar, con dicho sector, los puntos centrales de la agenda de internacionalización del sector, colaborando así con su implementación. La Junta del INAC fue durante estos años el ámbito de discusión público-privado por excelencia de la política cárnica del país. La regularidad en las reuniones de la Junta incentivó una gimnasia en la discusión de diversos temas –tanto de corto como de largo plazo o relativos al mercado interno o externo– creando un ámbito que naturalmente se fue convirtiendo de utilidad para la resolución de conflictos y la generación de consensos.

El conocimiento por parte del sector privado de que el ámbito de resolución de problemas del sector era el INAC, evitó que los diferentes actores privados buscaran en forma sistemática diversas ventanillas en donde hacer reclamos o sugerir cambios. La ausencia de pedidos por parte del sector privado de otros ámbitos de

interacción consolidó a la Junta como el lugar idóneo para llevar adelante las discusiones y la creación de consensos. La construcción de confianza entre los integrantes de la Junta se dio tanto entre los actores del sector privado y los del sector público, como entre los representantes del sector primario y los frigoríficos. Esto permitió que los diversos actores del sector privado sintieran que podían delegar en el INAC la ejecución de las tareas. La tranquilidad de delegar en el INAC fue reforzada por el profesionalismo del *staff* técnico.

De cara al futuro post-COVID-19, los requisitos públicos y privados se volverán más exigentes. Disponer de un reputado sistema de trazabilidad suficientemente flexible para incorporar información adicional en el sistema –sobre procesos productivos o impacto ambiental– le permitirá al INAC adoptar cambios en forma relativamente sencilla para promover el cumplimiento de dichas exigencias. Asimismo, la gimnasia de coordinación que ha incentivado el INAC será un factor crítico para implementar en forma coordinada las diversas acciones que sean necesarias para adoptar dichos cambios –como identificar las demandas de nuevos tipos de consumidores o cómo responder a las crecientes preocupaciones ambientales vinculadas a la producción–.



### 3 All Lemon (Argentina)



Las exportaciones de limón fresco en Argentina han mostrado un marcado dinamismo en las últimas décadas basado tanto en innovaciones e ini-

ciativas de empresas y asociaciones privadas como en políticas públicas que acompañaron estos procesos. All Lemon, una iniciativa de los principa-

les exportadores argentinos, fue clave para establecer objetivos estratégicos colectivos de inserción internacional trabajando prioritariamente sobre parámetros de calidad del limón fresco para exportación y su posicionamiento internacional.

El diseño institucional de All Lemon potenció la capacidad de sus miembros para concretar objetivos estratégicos. La especificidad de su misión, su autonomía con respecto al sector público, su gobernanza interna y su financiamiento favorecieron el cumplimiento de los objetivos fijados. All Lemon logró mantener una organización cohesionada, una agenda estable y excelentes capacidades técnico-operativas. No obstante, enfrenta desafíos internos, particularmente adaptarse organizacionalmente a un escenario de consolidación en la representatividad del sector alrededor de la Asociación Citrícola del Noroeste Argentino (ACNOA), que serán potenciados en un mundo post-COVID-19 con mayores exigencias en seguridad e inocuidad alimentaria, así como condiciones laborales y medioambientales.

### 3.1 El limón fresco en el mundo y Argentina

El consumo de limón fresco en el mundo creció fuertemente en los últimos 25 años, triplicándose el comercio mundial entre 1995 y 2019. Argentina es el principal productor mundial de limón, seguido por España, Turquía, EE. UU. y Sudáfrica. Las exportaciones argentinas también se triplicaron durante dicho período, llegando a los 181 millones de dólares en 2019. Mientras que España, Turquía y EE. UU. exportan entre septiembre y febrero, Sudáfrica y Argentina exportan entre marzo y agosto. Tradicionalmente, Ar-

gentina ha sido el principal exportador de limón fresco del hemisferio sur, aunque en los últimos años Sudáfrica le ha disputado este liderazgo, particularmente en la UE.

La calidad del limón fresco se determina según su aspecto cosmético y ello es lo que marca su destino comercial. Principalmente, se evalúa su tamaño, color, forma, rugosidad de la piel, ausencia de marcas por golpes y ausencia de enfermedades y plagas. La fruta de mejor calidad se comercializa en los mercados externos como limón fresco mientras que la de baja calidad se destina a industrialización o al mercado interno. El primero, recibe un diferencial de precio con respecto al segundo que llega al 100%.

Una característica central del sector limonero es el alto grado de integración vertical de las empresas. Los empaques de limón fresco, que son quienes seleccionan la fruta y realizan la exportación, son a la vez quienes en su gran mayoría la producen en la finca. Diez empresas están integradas verticalmente con producción primaria, empaque para limón fresco de exportación y plantas industriales para derivados. Este grupo de empresas representó el 48% de las exportaciones de limón fresco en 2019. Otras 30 empresas integran producción primaria y empaque para exportación de limón fresco.

Argentina es el mayor industrializador de limón del mundo. Por el clima subtropical en la región productora del limón –principalmente Tucumán–, éste posee mayores daños cosméticos que los limones de otros países, pero también un mayor contenido de jugo, que genera un mejor rendimiento de uso industrial. Así, la fruta no apta para ser comercializada como fresca internacionalmente la absorbe la industria –conformada por empresas que también

exportan limón fresco- cuya producción de derivados industriales también está orientada a la exportación.

En Argentina, múltiples entidades públicas y privadas conforman el entramado institucional que trabaja por una mayor internacionalización del sector. Cancillería, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes (EEAOC) trabajan conjuntamente para abrir mercados o actualizar protocolos fitosanitarios. Por el sector privado, ACNOA es la cámara empresaria que agrupa a los actores citrícolas de Tucumán, Salta, Jujuy y Catamarca<sup>1</sup>. ACNOA define la agenda de competitividad e inserción internacional para el limón y es el principal interlocutor citrícola ante el sector público. A la vez, ACNOA reconoce a la Asociación Fitosanitaria del Noroeste Argentino (AFINOA) como su “brazo técnico” para colaborar con las autoridades fitosanitarias en combatir plagas que afectan la frutihorticultura de la región. En ese marco, All Lemon fue creada para fortalecer las exportaciones de limón fresco sobre la base de la calidad comercial.

Actualmente, el sector privado está repensando su entramado institucional. En particular, ACNOA y AFINOA están trabajando conjuntamente para proponer a SENASA un esquema de mayor control del limón para exportación que adicione, a los actuales controles fitosanitarios de AFINOA, otros relativos a calidad e inocuidad. En este contexto, la experiencia de All Lemon es clave. No obstante, queda por definirse qué rol tendría All Lemon ante un escenario en el que AFINOA asumiera el control integral sobre la fruta.

<sup>1</sup>- ACNOA se formó en 2017 como continuadora de la Asociación Tucumana del Citrus (ATC), que había sido constituida en 1974.

Uno de los desafíos del limón argentino es competir internacionalmente a partir de la calidad. En los últimos años, las empresas argentinas lograron diferenciación cumpliendo con los requisitos fitosanitarios, de seguridad alimentaria e inocuidad impuestos por terceros países, y con las exigencias de calidad de los compradores internacionales. Sin embargo, el mercado internacional es cada vez más competitivo. Es necesaria una creciente diferenciación atendiendo a las exigencias de quienes buscan los máximos atributos de calidad demandando mejor cosmética del limón y una fruta más natural. Esto es identificar el valor asignado al tamaño, color, aspecto, nivel de madurez, contenido de jugo y sabor, así como a la tolerancia de residuos. Para lograr tal diferenciación resulta indispensable un control de calidad estricto sobre los aspectos estéticos del limón y reducir el uso de agroquímicos evitando enfermedades en la fruta.

El desafío de lograr mayor calidad cobra relevancia ante el cierre del mercado de la UE desde 2020 por detección de mancha negra en los limones exportados desde Argentina. La mancha negra es un problema fitosanitario que también afecta la cosmética del limón, aunque no su inocuidad. Como es una enfermedad evolutiva, puede no ser detectable por los controles en origen y sí manifestarse luego de 25-30 días en tránsito<sup>2</sup>. Esta situación prendió las alarmas del sector, que en los últimos años no había tenido cierres de mercados por estos motivos. Para lograr la reapertura, concretada en abril de 2021, Argentina renegoció el protocolo sanitario proponiendo a la UE un plan de trabajo más exigente.

<sup>2</sup>- Aunque las razones del cierre fueron ajenas al COVID-19, las restricciones impuestas por los países para la movilidad de las personas durante la pandemia imposibilitaron a las empresas argentinas controlar la fruta interceptada, por lo que intereses proteccionistas pudieron haber prevalecido sin contrapeso aprovechando las circunstancias excepcionales.

Un segundo desafío del limón argentino es mejorar su posicionamiento externo. En un mundo post-COVID-19 con mayores miedos y exigencias, es indispensable conocer la demanda en cada mercado y construir una buena imagen del sector como proveedor capaz de satisfacerla. Para superar este desafío, ACNOA y All Lemon trabajan en el posicionamiento internacional del limón argentino. ACNOA promociona las cualidades del limón argentino y All Lemon fortalece tal promoción con la comunicación de su riguroso sistema de control de calidad. Recientemente, ACNOA y All Lemon comenzaron a trabajar conjuntamente la presencia y comunicación en las ferias comerciales internacionales. Sin embargo, el sector está planteándose la potencial conveniencia de basar la estrategia de promoción comercial en atributos del limón argentino más allá de los destacados y garantizados por el sello *ALL LEMON*.

### 3.2 All Lemon

All Lemon identifica a la Cámara de Exportadores de Cítricos porque es el nombre del sello de calidad creado por la entidad. All Lemon es una iniciativa privada de las principales empresas de limón cuyo objetivo es incrementar la calidad del limón fresco para exportación. Fue creada en 2009 por doce empresas, pero, actualmente sus miembros llegan a 20 empresas, que representan el 75% de las exportaciones argentinas de limón fresco. El logro más destacado de la entidad es el sello y el sistema de control que verifica la calidad cosmética del limón. Adicionalmente, busca consolidar internacionalmente la buena reputación del limón argentino.

## Diseño institucional

### MISIÓN

All Lemon tiene como propósito incrementar las exportaciones de limón fresco de sus asociados sobre la base de la calidad. Para ello trabaja sobre dos ejes. Uno, es la estandarización y homogeneización de la calidad de los limones de exportación. Otro, es el posicionamiento internacional del limón argentino difundiendo su calidad. El eje de la calidad siempre primó.

La especificidad de All Lemon responde a la existencia de ACNOA, AFINOA y Feder citrus (Federación Argentina del Citrus) con misiones complementarias. ACNOA es el principal ámbito institucional del sector, donde se define la estrategia sectorial. Las actividades de All Lemon se enmarcan en dicha estrategia. Todas estas entidades representan tanto a la producción primaria, como a los empaques, como consecuencia natural de la integración vertical de sus empresas asociadas.

### AUTONOMÍA

All Lemon es una asociación civil sin fines de lucro reconocida oficialmente en 2011. Así, tiene total autonomía del sector público en la definición e implementación de sus actividades, así como en su financiamiento.

### GOBERNANZA

All Lemon cuenta con tres órganos sociales para su funcionamiento: la Comisión Directiva (CD), la Asamblea de socios y la Comisión revisora de cuentas. La CD administra la asociación y sus autoridades cumplen funciones por dos años. La Asamblea es el órgano principal y está formada por todos los socios; elige autoridades y aprueba los estados contables y el informe de la comisión revisora de cuentas. La Comisión revisora de cuentas supervisa la administración de la entidad. Las decisiones de todos los órganos se adop-

tan por mayoría y cada asociado tiene un voto.

Los asociados tienen otros tres mecanismos para gobernar la entidad. El primero es la reunión plenaria. En ésta participan las autoridades de la CD y las máximas autoridades de las empresas asociadas. En ella se establecen los objetivos estratégicos anuales (por ejemplo, definir si cambian los parámetros mínimos de calidad, aprobar el presupuesto) y se replantean los objetivos ante desvíos. El segundo mecanismo es la reunión de mesa exportadora, reuniones semanales en las que participan los gerentes de cada empresa. En ellas se exponen las proyecciones de envíos argentinos y de otros países a cada mercado, se analizan los resultados de las auditorías de calidad y se informa sobre las acciones conjuntas. Finalmente, el tercero es la reunión de comisión. Existen cuatro comisiones: control de calidad, acciones conjuntas, *marketing* y conducta. La principal actividad recae sobre la comisión de control de calidad que analiza los resultados de las auditorías semanales y advierte sobre los desvíos encontrados al cumplimiento de los parámetros mínimos de calidad.

All Lemon no tiene un director ejecutivo formal. El rol de liderazgo es ejercido desde su creación por Walter Ojeda. Él prepara los temas de cada reunión plenaria, supervisa a las comisiones y trabaja en la construcción de los consensos. Su continuidad en el rol ha favorecido a la estabilidad en la agenda de trabajo.

#### FINANCIAMIENTO

La fuente de financiamiento de All Lemon es el aporte de los miembros. Anualmente el presupuesto es de aproximadamente 300 000 dólares. Cada año se fija una contribución por caja exportada siendo el valor de referencia

de 0.03 de dólares por caja, lo cual representa entre un 2% y un 3% de su valor. El aporte limitado a All Lemon tiene en consideración la contribución que ya realizan las empresas asociadas a la EEAOC, ACNOA y AFINOA. El 80% del presupuesto es asignado al control de calidad mientras el otro 20% solventa las actividades de promoción y los honorarios de asesoría contable, jurídica e informática.

#### ORGANIZACIÓN INTERNA

All Lemon no tiene personal en relación de dependencia. El director ejecutivo y tres de los cuatro coordinadores trabajan *ad honorem*. También es *ad honorem* el trabajo de quienes participan en las distintas comisiones. Solo reciben honorarios el coordinador de control de calidad, los auditores de calidad y los consultores externos.

La CD es quien tiene la decisión para contar o no con un *staff* profesional rentado. Aunque algunos entrevistados expresaron que sería bueno para la entidad contar con una estructura rentada, ello aún no fue debatido en CD.

#### AGENDA Y ACTIVIDADES

La principal actividad de All Lemon es el control de calidad comercial del limón fresco para exportación. Para ello, creó el sello de calidad de adhesión voluntaria y un sistema de control de calidad para su obtención en torno a parámetros mínimos de calidad sobre los aspectos cosméticos de la fruta. El sistema de control consiste en auditorías semanales sobre los empaques. Los inspectores determinan la calidad del limón observando presencia de daños o pudriciones en la fruta, uniformidad de calibre y color y uniformidad de tamaño. Además, controlan la cantidad de unidades que componen cada caja y el peso neto total verificando que sea el correspondiente según la caja de exportación. Las cajas de limón para

exportación de quienes superaron el control de calidad pueden llevar el logotipo del sello.

El sello es la base de las comunicaciones con las que All Lemon posiciona internacionalmente al limón argentino. En los primeros años de funcionamiento la entidad contrató especialistas en *marketing* e invirtió cuantiosamente en promoción comercial. Actualmente, participa en las ferias destacadas como Fruit Logistica (Alemania), World Food Moscow (Rusia) y PMA Fresh Summit (EE. UU.). Sin embargo, en los últimos años la entidad disminuyó su proactividad comercial. Hasta 2017, la promoción comercial de las empresas se viabilizaba exclusivamente a través de All Lemon. Desde 2018, ACNOA y All Lemon se presentan conjuntamente como instituciones promotoras del limón argentino en las ferias internacionales. El objetivo es mostrar que ACNOA reconoce el posicionamiento sobre la base de un sello de calidad como un eje estratégico para el sector aunque también, como parte del replanteo del sector sobre cómo realizar las acciones de promoción comercial, se busca promover al limón argentino más allá de las cualidades controladas por el sello.

Es interesante destacar cómo la organización de un sistema de auditorías favoreció la incorporación de protocolos sanitarios ante el COVID-19. Aunque ACNOA desarrolló los protocolos sanitarios, All Lemon adicionó medidas para incrementar el cuidado del personal en el empaque. Más generalmente, el COVID-19 no tuvo mayor impacto en actividades a incorporar a All Lemon o cambios en su diseño institucional.

#### FUNCIONAMIENTO Y TRACCIÓN DE LA AGENDA EXPORTADORA

En sus años de funcionamiento All Lemon logró coordinar a los principa-

les exportadores de limón fresco en torno a un sistema de control de calidad certificada por un sello, así como en la comunicación al mundo acerca de las cualidades del limón asociadas a ese sello. La gestión del sistema de calidad, su principal actividad, funciona eficazmente. Por ello, la entidad ha ido sumando asociados a partir de su creciente credibilidad. All Lemon es reconocida por su claro liderazgo y continuidad en la realización de esta tarea. La intensidad de las actividades de promoción comercial, en cambio, fue disminuyendo. Aunque la marca del sello logró reconocimiento en algunos mercados, se requiere una mayor inversión para ampliarlo hacia mercados con los cuales el vínculo comercial es incipiente (por ejemplo, China). Algunos asociados reconocen la importancia de retomar la proactividad inicial pero aún no se logró suficiente consenso. En este sentido, la potencial absorción de All Lemon por ACNOA podría ser un mecanismo eficaz para ampliar el alcance del sello y obtener mayor financiamiento para su promoción.

El diseño institucional de All Lemon resultó adecuado a las condiciones preexistentes en el sector. La integración vertical de productores y empaques y la concentración económica y geográfica favorecieron el surgimiento de un entramado institucional que ya había generado espacios de diálogo entre los eslabones de la cadena y con el sector público. De este modo, desde sus inicios All Lemon pudo enfocarse exclusivamente en la misión de construir un sello de calidad y promoverlo en el exterior. La visión de los fundadores marcó el rumbo y la prioridad del trabajo sobre la calidad cosmética del limón. Esto fue potenciado por la gobernanza *de facto* de la entidad, liderada desde sus inicios por un mismo director ejecutivo con gran capacidad para la búsqueda de consensos, permitiendo ello





avanzar con la gestión y defensa de la agenda. La dependencia que tiene All Lemon de su director ejecutivo es, a la vez, una debilidad institucional.

El financiamiento y la organización interna de la entidad, en cambio, son los mayores obstáculos para su funcionamiento. Su presupuesto actual alcanza solo para mantener el sistema de auditorías de calidad y sostener mínimamente la inversión en promoción comercial. Sin embargo, no se logra el consenso para ampliarlo. Asimismo, la organización interna es débil porque no cuenta con una estructura propia de personal rentado lo que genera que el funcionamiento quede a cargo de personas que solo pueden destinar parcialmente su tiempo a las actividades de la entidad.

Aunque el sector citrícola reconoce el buen funcionamiento de All Lemon, las empresas nucleadas en ACNOA están repensando si no lograrían una mejor coordinación integrando todos los ámbitos de actuación -control de calidad cosmética, fitosanitario, promoción comercial- bajo una única institución. Este replanteo es una manifestación del proceso de consolidación en la representatividad del sector que se inició con la conformación de ACNOA hace cinco años. El sector busca fortalecer a su principal institución apuntando a una mayor coordinación hacia dentro y

con el sector público, y mejorando su imagen institucional en su relación con el mundo.

Adicionalmente, la absorción de All Lemon por parte de ACNOA podría mejorar su financiamiento, que provendría de los aportes de todos los asociados a ACNOA independientemente de su adscripción al sello. De avanzar en esta consolidación, All Lemon enfrentaría el desafío organizacional de lograr una transición armónica de su equipo de trabajo hacia una nueva estructura. Otro desafío sería conservar al director ejecutivo o gestionar su sucesión sin afectar el buen funcionamiento de la entidad.

El mundo post-COVID-19 demandará mayor inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias. También exigirá mayores controles y transparencia sobre las condiciones en las que se producen los alimentos. El sector limón en la Argentina deberá intensificar la gestión del control de calidad que realiza y su comunicación al mundo para satisfacer dichas demandas. La cohesión y coordinación que tiene actualmente la cadena son buenos cimientos sobre los que pueden apalancarse los esfuerzos necesarios para enfrentar estos desafíos potenciando su inserción internacional.



4

## Análisis comparativo: principales lecciones

Los dos casos de estudio presentan entidades exitosas en traccionar las estrategias de competitividad e inserción in-

ternacional de sus respectivas cadenas agroalimentarias. Creemos que gran parte del éxito se debe a que el diseño

institucional de cada una de ellas fue el adecuado en función de la estructura económica y configuración institucional subyacentes en la cadena y los objetivos planteados para la entidad. En esta sección comparamos el diseño institucional, funcionamiento y desempeño de las entidades estudiadas, discutiendo la atribución de los resultados logrados en cada caso a las características de su diseño institucional.

### Diseño institucional

#### MISIÓN Y OBJETIVOS

Las entidades estudiadas presentan una sustancial diferencia en la misión y objetivos asignados. Mientras que el INAC fue creado para ejercer un rol de liderazgo y coordinación en la promoción de la competitividad e inserción internacional de toda la cadena cárnica, All Lemon surgió en el marco de un entramado institucional preexistente que favoreció la especialización de su misión. El INAC está llamado a articular en la cadena una mirada integral, consensuada y de largo plazo con amplios objetivos y potestades. Por el contrario, en el sector limonero, otras instituciones, particularmente ACNOA, ya tienen a su cargo elementos centrales de la agenda de competitividad de la cadena. En este contexto, la formación de All Lemon se concentró en la creación, control y promoción comercial de un sello de calidad voluntario para el limón fresco de exportación.

### GOBERNANZA

Las diferencias en la gobernanza de estas entidades también son sustanciales. En el INAC, la junta directiva es el ámbito de interacción formal entre los eslabones primario y secundario, y entre ellos y el Estado, con capacidad decisoria sobre los lineamientos y programas centrales de la entidad. Aunque el sector privado cuenta con la mayoría en dicha junta, la definición y ejecución de la agenda es liderada

por la planta del organismo, comandada *de jure* y *de facto* por el presidente de la entidad nombrado por el Poder Ejecutivo. En All Lemon, la estructura formal de gobernanza solo define la dirección estratégica, que luego se valida en ámbitos de diálogo y participación más amplios que operan institucionalmente pero sin estructura formal en la entidad.

### AUTONOMÍA

La autonomía de All Lemon con respecto al Estado, al ser una entidad privada, es absoluta. En el caso del INAC, su constitución como persona pública no estatal le confiere un alto grado de autonomía "operativa". Es decir, tiene la potestad de concebir y ejecutar programas, contratar y despedir personal, y realizar compras, entre otras facultades, sin necesidad de autorización ni intervención de otras autoridades del gobierno central. Sin embargo, su autonomía encuentra un límite en la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar y remover a las dos máximas autoridades del instituto. De todas formas, ello no ha derivado en cambios drásticos en el tiempo en los lineamientos centrales de la entidad.

### FINANCIAMIENTO

Una característica esencial en el diseño institucional del INAC es la obligatoriedad de la contribución financiera a la entidad, establecida por ley. Ello contrasta con la adscripción voluntaria a All Lemon. A la vez, el aporte al INAC es del 6 o el 7 por mil según el destino de las ventas, mientras que el aporte a All Lemon ronda entre el 2 y el 3 por mil de las exportaciones. Dada el mayor volumen de la producción cárnica uruguaya, ello resulta en una considerable diferencia entre el presupuesto del INAC (20 millones de dólares) y el de All Lemon (0.3 millones de dólares).

## ORGANIZACIÓN INTERNA

El INAC es una organización con 140 empleados en relación de dependencia regidos por las normas de contratación del sector privado y una estructura definida en áreas y gerencias. All Lemon, en cambio, es una entidad mucho más modesta sin empleados en relación de dependencia. Las auditorías del sello de calidad son realizadas por auditores independientes, mientras que otras acciones son implementadas por el trabajo voluntario de propietarios, directivos o empleados de las empresas miembro. Desde su fundación, la conducción de la entidad es desempeñada informalmente por la misma persona, quien ejerce esta función *ad honorem*.

## FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO

Uno de los factores centrales que sustentan el éxito logrado en ambos casos es la adecuación del diseño institucional al entramado institucional de sus respectivas cadenas y a sus necesidades de coordinación. En primer lugar, en una cadena como la cárnica uruguaya, caracterizada por la tensión entre sus eslabones primario y secundario, resulta imprescindible la constitución de una entidad con una misión amplia que los integre para alinear una visión compartida, promover intereses comunes, identificar necesidades y coordinar proyectos de competitividad colectivos. El sector limonero argentino, en cambio, no tiene esta necesidad ya que los eslabones se encuentran verticalmente integrados a nivel de empresa. Dicha integración, además de la alta concentración geográfica en la provincia de Tucumán, favorecieron el surgimiento de un único agrupamiento empresarial -ACNOA- que ya representa los intereses comunes de la cadena. En ese contexto, All Lemon es creada como una entidad de adscripción voluntaria para concebir e

implementar la agenda específica de crear un sello de calidad y promoverlo internacionalmente.

En segundo lugar, una entidad público-privado como el INAC, en contraposición a una entidad privada, le permite a una cadena con tensiones delegar en el sector público -al comando en la conducción del organismo- el liderazgo en la definición e implementación de una agenda de competitividad e inserción internacional, que, a la vez, facilita la coordinación de acciones con otras áreas gubernamentales. En el sector limonero argentino, en cambio, el sector privado logra por sí solo definir prioridades estratégicas y tener una voz unificada que facilita la interacción con los distintos organismos públicos sin necesidad de formalizar dicha interacción mediante el cogobierno en una entidad. En este aspecto también vemos cómo las características de diseño institucional se ajustan a las necesidades de cada cadena.

En cuanto a su funcionamiento como organización, el INAC logró conformar un *staff* de personal estable e idóneo que ha acumulado capacidades de análisis, gestión, diseño de políticas y planificación, así como capacidades relacionadas con el poder de convocatoria ante terceros, generación de diálogo y obtención de consensos. Estas capacidades se manifiestan en la concreción de proyectos complejos como la creación de un sistema de trazabilidad individual, la creación de sellos de calidad y la estrategia de promoción comercial. Este logro se sustenta en parte en la estabilidad, magnitud y previsibilidad de su principal fuente de financiamiento. El aseguramiento por ley del financiamiento al INAC le permitió generar un entorno favorable para atraer y retener en el organismo a una gran cantidad de profesionales

técnicos capacitados. Regido por las normas de contratación del sector privado, goza de flexibilidad para utilizar mejores sistemas de incentivos que los imperantes en el sector público y, a la vez, proteger a su personal de vaivenes políticos.

All Lemon, en cambio, basó su estructura de funcionamiento en prácticas de gobierno informales, mantenidas por la confianza generada a partir de su eficaz desempeño y la continuidad del conductor de la entidad. Este funcionamiento ha logrado garantizar la disponibilidad de las capacidades necesarias para ejecutar eficazmente las distintas actividades que la entidad se propuso encarar, principalmente garantizar la calidad del sello *ALL LEMON*. De todas formas, la falta de un *staff* profesional estable podría limitar la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos, a la vez que la dependencia de la organización de la voluntad y acción de una sola persona plantea dudas sobre su potencial fragilidad, más aún en el contexto de transición organizacional que implicaría su posible absorción por parte de ACNOA.

Las dos entidades han logrado un alto grado de cohesión interna en la cadena para traccionar sus respectivas agendas de competitividad internacional. En el INAC, la cohesión se manifiesta en la conformación de vínculos de confianza entre los actores y en la formulación de

una estrategia que exhibe continuidad y, de la cual, el INAC es referenciado como líder en su implementación. A pesar de que el sector privado no ha sido particularmente activo en la generación de propuestas y proyectos, parece sentirse cómodo delegando en el instituto la elaboración de estrategias, la generación de consensos y propuestas, la gestión de proyectos, y la obtención de apoyo político para las acciones de la agenda. De cualquier forma, muestra un fuerte compromiso con la entidad participando activamente en la junta directiva y planteando sus puntos de vista sobre temas relevantes.

En All Lemon, la cohesión interna de los actores que la conforman tiene su base en condiciones preexistentes como la mayor homogeneidad del sector y el trabajo conjunto ya realizado en otras asociaciones empresariales. Se destaca la continuidad de la principal política de la entidad que es el control de calidad asociado al sello *ALL LEMON*. De todas formas, la entidad ha exhibido en el tiempo una notoria reducción de los esfuerzos de promoción comercial de su sello. La promoción comercial del sello *ALL LEMON* está siendo revisada y discutida por el sector en ACNOA, donde se plantea como alternativa priorizar las acciones de promoción comercial en los mercados del exterior sobre la base de las cualidades más generales del limón argentino, no solamente las asociadas al sello de calidad.

## 5

### Reflexiones finales

Uno de los mensajes centrales que surge de comparar al INAC con All Lemon es la importancia de ajustar el diseño institucional a las características y ne-

cesidades de las distintas cadenas. Aunque estos casos muestran solo dos variedades de un abanico mayor de opciones institucionales, creemos que

del análisis podemos extraer algunas reflexiones que podrían guiar el diseño de una investigación más amplia.

En primer lugar, existen en las cadenas agroalimentarias de América Latina varias entidades público-privadas (“institutos”) que tienen en común su financiamiento a través de contribuciones obligatorias. No obstante, difieren en cuanto al peso relativo de los sectores público y privado en su gobernanza. Por ejemplo, mientras en el INAC el sector público designa a las autoridades ejecutivas de la entidad y el sector privado tiene la mayoría en el directorio, en el IPCVA (carne-Argentina) es el sector privado quien casi exclusivamente conduce el organismo. En el otro extremo, en el INALE (lácteos-Uruguay) el sector público lidera la gestión del instituto y domina la composición del órgano directivo de la entidad.

Una hipótesis es que el balance entre los sectores público y privado que exhibe el INAC en su gobernanza –en comparación con institutos similares– ha sido clave en permitirle encarar proyectos de mayor envergadura como el de trazabilidad que, por su naturaleza y complejidad, requieren grandes consensos entre actores públicos y privados además de compromiso, decisión y coordinación entre las partes. Otra hipótesis es que, ante un escenario de desconfianza en la cadena, es imprescindible la intervención y liderazgo del Estado quien, como en el INAC, podría también manejar resortes regulatorios complementarios para el logro de los objetivos planteados. El caso del IPCVA es interesante como contraste, en donde el sector privado lidera la entidad, aunque con un alcance en su agenda competitiva limitado a temas menos conflictivos como la promoción comercial.

Desde una perspectiva más amplia, también puede ser útil comparar a entidades público-privadas como el INAC con alternativas de arreglo institucional puramente privado que también tengan por misión integrar a distintos eslabones de una cadena de valor sin incluir al sector público ni contar con financiamiento obligatorio. Una entidad de este tipo tendría entre sus principales desafíos lograr financiar a un *staff* profesional a partir de aportes voluntarios. Un ejemplo de ello es la fundación FunPel en el sector lácteo argentino, la cual tiene por finalidad integrar a los sectores primario e industrial de la cadena, pero encuentra enormes dificultades para financiar incluso un número reducido de proyectos de competitividad. En el sentido contrario, la no participación del Estado en la gobernanza de la entidad podría tener la ventaja de evitar la potencial intervención disruptiva del Estado imponiendo una agenda política no alineada con los intereses de la cadena o desviando sus aportes financieros hacia fines ajenos a sus necesidades.

En síntesis, creemos que las necesidades de coordinación para traccionar estrategias de inserción internacional en cadenas agroalimentarias son sustanciales y serán aún mayores por las necesidades de acción colectiva coordinada que surgirán para dar respuesta a las nuevas exigencias del mundo post-COVID-19. Estas necesidades requerirán, a la vez, de configuraciones institucionales adecuadas para lograr dicha coordinación. Por ello, entender las implicancias de las distintas alternativas de diseño institucional y su conveniencia relativa, según dichas características, es una agenda abierta y necesaria.



## Referencias

- **Ardila, S., Ghezzi, P., Reardon, T., y Stein, E. (2019).** Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privada. En Mesquita Moreira, M. y Stein, E. (Eds.). *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- **Bianchi, C., González, M., Pittaluga, L., & Rius, A. (2016).** Cattle Traceability, Biotechnology, and Other Stories of Collaboration in Uruguay. En Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E & Trejos, A. (Eds.). *Two to tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Inter-American Development Bank.
- **Bril-Mascarenhas, T., & Madariaga, A. (2019).** Business power and the minimal state: the defeat of industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066. <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1417587>
- **Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G., & Stein, E. (Eds.). (2018).** *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.
- **Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. (2014).** *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Crespi, G., Katz, J., & Olivari, J. (2017).** Innovation, natural resource-based activities and growth in emerging economies: the formation and role of knowledge intensive service firms, *Innovation and Development*, 8(1), 79-101. <https://doi.org/10.1080/2157930X.2017.1377387>
- **Ghezzi, P. (2019).** *Mesas ejecutivas en Perú. Una tecnología para el desarrollo productivo*. Inter-American Development Bank, Documento para Discusión, 711. <http://dx.doi.org/10.18235/0001856>
- **Gutman, V., López, A., y Ubfal, D. (2006).** Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad. *Documentos de Trabajo*, 29. [http://www.funcex.org.br/material/redemercosul\\_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS\\_ARGENTINA/ARG\\_118.pdf](http://www.funcex.org.br/material/redemercosul_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTINA/ARG_118.pdf)
- **McDermott, G. A., Corredoira, R. A., & Kruse, G. (2009).** *Public-private institutions as catalysts of upgrading in emerging market societies*. *Academy of Management Journal*, 52(6), 1270-1296. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.47084929>
- **Obaya, M. y Stein, E. (2020).** *Informe mesas sectoriales*. (Documento inédito).