

Uruguay, ¿el fin del estado desarrollista latinoamericano? Análisis de la capacidad estatal en las cadenas cárnica y láctea.

Carlos Moreira.

Cita:

Carlos Moreira (2004). *Uruguay, ¿el fin del estado desarrollista latinoamericano? Análisis de la capacidad estatal en las cadenas cárnica y láctea*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/684>

URUGUAY, ¿EL FIN DEL ESTADO DESARROLLISTA LATINOAMERICANO?

Análisis de la capacidad estatal en las cadenas cárnica y lácteaⁱ

Carlos Moreira, *Doctor en Ciencia Política (FLACSO-México), Profesor del Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), cmoreira21@yahoo.com*

Uruguay, el último estado desarrollista de la región, está cambiando. Desde hace casi tres décadas tiene lugar un proceso de transformaciones sin pausas que impulsa al pesado estado uruguayo a ir mutando silenciosa y (quizás) originalmente. Iniciado a fines de los años setenta con la apertura económica y la liberalización de precios, el proceso de innovaciones continuó con la racionalización administrativa y los ajustes presupuestarios de la segunda mitad de los ochenta, los intentos privatizadores y la desregulación de mercados de las reformas de primera generación de comienzos de los noventa, y el ambicioso esfuerzo de *aggiornamento* institucional de las reformas de segunda generación de mediados de esa década.

Considerados en su conjunto, estos cambios significaron la retirada estatal (¿sin retorno?) de una serie de actividades decisivas para la sociedad civil. La gama de las novedades ha sido muy amplia, y los especialistas han profundizado sobre las bondades (o no) de los diferentes modelos de *governance* que se incorporaron a la matriz batllista, desde el diseño gerencial hasta las fórmulas de participación de la sociedad civil (Traversa, 2003; Narbondo, Ibarra y Traversa, 2002; Midaglia, 2001). Las reglas del juego político que esconden los procesos de reforma

también tuvieron atención académica (Bergara, 2004; Moreira, 2003; Filgueira y otros, 2002), y recientemente se comenzó a explorar comparativamente el devenir reformista uruguayo a la luz de casos como los de Argentina, Brasil y Chile (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004; Berretta y otros, 2004; cfr. Moreira, 2001).

A pesar de esta multiplicación de estudios, sabemos poco de la capacidad estatal, y más en general, del diseño institucional emergente de estos procesos de reforma. ¿En que sentido estos cambios recrearon la capacidad de acción del estado uruguayo? ¿Cuál es el lugar correspondiente al origen de las políticas, aquel donde se conciben y donde se implementan? ¿Acaso se mudó el poder de decisión sobre las políticas públicas? ¿Hasta donde podemos decir que los saltos hacia adelante son algo más que regresos maquillados del viejo actor? ¿Estamos ante un *default* de la capacidad del estado uruguayo para formular e implementar políticas públicas?

Definido a grandes rasgos, nuestro objetivo es indagar acerca del significado de estos cambios. No nos extenderemos ahora sobre los aspectos teóricos generales de este proceso de transformaciones, o en el análisis de coyunturas críticas que todavía exigen mayor tiempo de elaboración. Estamos en los comienzos de la investigaciónⁱⁱ, y queremos dedicarnos aquí a explorar sumariamente la capacidad estatal en el campo organizativo de la agroindustria uruguaya, con énfasis en las cadenas cárnica y láctea. Y esto porque avanzar en la descripción nos permitirá luego desarrollar argumentos explicativos más sólidos.

Hemos elegido para nuestra investigación las cadenas cárnica y láctea por dos razones. En primer lugar, por la innegable importancia de estos encadenamientos productivos para la vida económica del país: una cadena agroindustrial refiere a la

integración vertical de actividades de transformación industrial con materias primas agropecuarias, y en el caso uruguayo, la agroindustria representa el 24.4% del Producto Bruto Interno (PBI) global, y los bienes industriales con origen en las cadenas cárnicas y lácteas (y en un tercer escalón, lanas) representan más de las dos terceras partes del mismo (Picerno y otros, 2000; Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, 2000).

En segundo lugar, ambas cadenas presentan a primera vista un contraste que hace interesante cualquier intento de comparación: mientras la cadena cárnica es la más avanzada en el proceso de transformación que implica (por decirlo en pocas palabras) una retirada estatal de la actividad productiva, la cadena láctea permanece prácticamente inalterable con importantes regulaciones estatales sobre el precio de la leche y el volumen que pueden vender las plantas industriales.

En lo que sigue, el trabajo tiene cuatro partes. En primer lugar, examinamos algunas características del proceso de reforma a nivel estatal. En segundo lugar, nos introducimos en el nivel público no estatal y abordamos el mapa de actores que de él emerge. En tercer lugar, presentamos brevemente algunas notas de análisis sobre la conformación de este espacio público estatal y no estatal. En cuarto lugar, a modo de conclusiones, analizamos la secuencia de formulación e implementación de las políticas públicas de agregación de valor que se están desarrollando en las cadenas cárnica y láctea, tratando de determinar la capacidad estatal (y de otros actores) en ese proceso.

Tres décadas después: el encogimiento de la estructura pública estatal

Durante la primera mitad del siglo XX, la burocracia estatal (teñida del color político partidario del gobierno de turno) tuvo las riendas de la formulación e implementación de las políticas públicas. La sociedad uruguaya (para bien o para mal) fue creada por el estado, y en ese marco, la actividad agropecuaria y sus ingresos por exportaciones fueron una de las principales fuentes de divisas para sostener un gasto público que se convirtió en uno de los mayores de la región, representando (todavía) más de un 30 por ciento del PBI total (Filgueira y otros, 2002). Con la crisis de los años sesenta (amplificada por las pujas redistributivas que culminaron con el quiebre institucional de 1973) este diseño se convirtió en una distorsión, y un conjunto de transformaciones progresivas, un poco distintas, pero formando parte de una misma tendencia de retiro estatal de la agroindustria, pretendieron corregir la misma.

Durante la dictadura cívico militar (1973-1985), si bien no se hicieron cambios sustanciales en la estructura estatal, dándose la paradoja que detrás de un discurso neoliberal de achique del estado y de control del gasto público aumentó la ocupación en el sector, la tendencia macro del gasto se mantuvo -con diferencias en la evolución sectorial- y la participación del estado en la economía no varió sustancialmente (ubicándose generalmente por encima del 20 por ciento del PBI, Cancela y Melgar, 1989), los militares impulsaron una apertura económica y procesos de liberalización y desregulaciones del sector agropecuario (con la excepción de la lechería) que en los hechos significó el comienzo de la fase posbatllista del estado uruguayo.

Iniciada la transición a la democracia con el triunfo del Partido Colorado, durante el gobierno del doctor Sanguinetti (1985-1999) se continuó con esta política de

apertura económica y desregulaciones, acompañada de un control estricto del gasto público con el objetivo de lograr el equilibrio presupuestal. En este período se verificaron los primeros intentos de racionalización administrativa (Ramos, 2003). En 1990, al asumir la presidencia de la república el doctor Lacalle del Partido Nacional, el tema de la reforma del estado comenzó a tener una firme presencia en el discurso público. Fracasados los propósitos gubernamentales dirigidos a privatizar las empresas públicas, como consecuencia de la derogación parcial con el plebiscito de noviembre de 1992 de la Ley de Empresas Públicas, se continuó con la racionalización administrativa a través de la creación del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), transfiriéndose al sector privado actividades no alcanzadas por el resultado del plebiscito, e iniciándose un acelerado proceso de reforma empresarial en el marco del aparato estatal (Moreira y Narbono, 1998). Con el retorno del Partido Colorado a la senda del triunfo electoral, se inició el segundo mandato del doctor Sanguinetti (1995-2000), y la reforma del estado adquirió un nuevo impulso y globalidad sumida en un frenesí reformista que incluyó dimensiones decisivas del quehacer nacional como la seguridad ciudadana, la seguridad social, la educación pública, el régimen electoral y el sistema de energía eléctrica. Fue con la denominada Reforma Administrativa del Estado incluida en la Ley de Presupuesto Nacional 16736 que, a partir de 1996, Uruguay implementó una reforma de la administración central del estado uruguayo, esto es, la presidencia de la República y sus doce ministerios. Una vez aprobada por el Parlamento, la reforma se implementó en dos etapas: una primera entre 1996 y 1998 de reformulación de las estructuras organizativas que afectó la definición de los cometidos sustantivos, de apoyo y no sustantivos de

la burocracia estatal, y una segunda a partir de 1998 dedicada a la modernización de la gestión pública. Finalmente, la actual administración del presidente Jorge Batlle (2000-2005) continuó con el proceso de desregulación y transferencia de actividades al sector privado, así como las principales líneas de la reforma administrativa iniciada en 1996.

El funcionamiento administrativo uruguayo -aquel que se quiere transformar- comparte las características genéricas del modelo burocrático. En él prima el principio de jerarquía, la definición rigurosa de competencias y jurisdicciones a través de la norma escrita, y el reclutamiento y ascenso del personal se realiza según procedimientos pautados que conforman la carrera del funcionario público. Por la realización de las tareas los funcionarios reciben una retribución salarial que implican una separación del patrimonio privado y el patrimonio público en relación al que actúa. Siguiendo los lineamientos del modelo gerencial o de la Nueva Administración Pública, la reforma administrativa pretendió introducir en el sector público una serie de herramientas, indicadores y reglas de gestión utilizadas en el sector privado (profesionalización, evaluación, monitoreo, rendición de cuentas y control por resultados) e insistió en ampliar las relaciones y acuerdos entre el sector público y el sector privado. También se desplegaron esfuerzos para incluir dentro de la acción estatal la participación de la sociedad civil, en coincidencia con el modelo en red, construyendo una suerte de malla de iguales, horizontal, entre grupos o instituciones organizadas que no respondían a la lógica jerárquica de la burocracia tradicional, sino que tendían a socavarla. Esto exigió al estado asumir sus responsabilidades de coordinación horizontal bajo nuevas formas de gestión para adaptarse a un ambiente caracterizado por la flexibilidad, el intercambio

rápido y fluido, la búsqueda de resultados para objetivos específicos, concretos, y donde las negociaciones se tornan ágiles y limitadas a este punto (cfr. Narbondo y Ramos, 2001). En síntesis, la reforma significó introducir cambios desde arriba en la burocracia tradicional, combinando los principios de los modelos gerenciales y de redes, reorganizando y achicando el tamaño del estado, transfiriendo funciones (y actividades) al mercado y la sociedad civil.

Como resultado, para las cadenas cárnica y láctea, hoy el Estado uruguayo mantiene su papel directamente a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), quienes tiene competencias en todos aquellos aspectos que hacen al desarrollo de las cadenas que no puedan ser llevada a cabo por organizaciones no estatales.

Desde el punto de vista formal, sus actividades centrales son la formulación de políticas, asesorar al gobierno nacional sobre los temas sectoriales y en general, promover todo aquello que haga a la diversificación y el incremento de la productividad de las cadenas cárnicas y lácteas. Desde el punto de vista real, el MGAP se ocupa fundamentalmente de la sanidad animal, y en menor medida, de la construcción de infraestructura. Secundariamente, en coordinación con otros organismos estatales, desarrolla actividades en las áreas de capacitación, seguridad social, evasión impositiva y comercio exterior. El MIEM, por su parte, tiene competencias legales de control sobre las organizaciones industriales (frigoríficos y plantas industriales lácteas).

En realidad, en ambos casos las funciones se cumplen de manera relativa, con dificultades por carencia de recursos materiales y humanos y con un nivel de eficiencia que será necesario determinar en la investigación. Sabemos que en el

MGAP el gasto en infraestructura fue el que más decreció en los años noventa y los controles sanitarios del ganado son vulnerados, siendo que raramente se aplican sanciones contra los infractores (Sáder Neffa, 2003; Cámara de Senadores, 2004a). El MIEM, a su vez, recientemente resignó funciones de control de calidad y su papel de autoridad sanitaria aparece muy disminuido. Un indicador de ello es el aumento de la llamada informalidad en la actividad del sector (con un conjunto de empresas artesanales, que trabajan sin lógica empresarial y con deficientes condiciones sanitarias), situación denunciada persistentemente por los grandes empresarios lácteos como un indicador de ineficiencia estatal. Como resultado, el MIEM no es considerado un referente institucional por los actores privados de las cadenas láctea, que consideran que pagan sus impuestos y, a cambio, recibe poco o nada del estado.

Por disposición de la Reforma Administrativa del Estado, a partir del año 2000 tanto el MGAP como el MIEM elaboran formalmente planes estratégicos (quinquenales y anuales), cuyo grado de cumplimiento será necesario determinar en la investigación, aunque en una primera aproximación aparece como mínimo. En cambio, los actores privados y asociaciones empresariales, si bien carecen de planes estratégicos formales, cuentan con objetivos de mediano y largo plazo reales, lo cuál –como veremos más adelante- es un reflejo de las relaciones de poder asimétricas entre ambas instancias.

Con la reforma de 1996, el MGAP modernizó sus estructuras organizativas siguiendo las pautas del modelo gerencial. Para ello redujo su personal de tres mil trescientos a dos mil cuatrocientos funcionarios, incorporó técnicos bajo la modalidad del contrato por proyectos (actualmente, el 40 por ciento de los

funcionarios del MGAP son técnicos) y conservó un número mínimo de cargos políticos (siete en total, incluyendo el ministro). Por otro lado, redujo sus unidades ejecutoras de dieciséis a siete (muy lejos de las treinta existentes en los años ochenta) y las rediseñó según sus nuevos objetivos sustantivos. Estas reformas significaron una reducción del 20 por ciento de la contribución del MGAP al Gasto Público Agrario (Oficina Nacional del Servicio Civil, 2002; Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado, 1998; Sáder Neffa, 2003).

La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG), la unidad ejecutora que se ocupa de la acción estatal por excelencia para la cadena cárnica, ocupa a mil doscientos funcionarios (aproximadamente la mitad de la plantilla del MGAP), y utiliza el 44.5 por ciento del gasto total ministerial (Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado, 2004). Dentro de la DGSG se ubican las divisiones de Laboratorios Veterinarios (DILAVE) (que realiza el control bromatológico mensual de la cadena láctea), Industria Animal, Control de Semovientes (DICOSE), y Sanidad Animal, de las cuáles esta última es la más importante, compartiendo en el pasado el cartel con la DICOSE.

La División Sanidad Animal tiene como misión controlar, promulgar normativas y aplicar sanciones (aunque esto último raramente lo hace) sobre las condiciones de sanidad e higiene de los animales y productos, mientras que la División de Control de Semovientes (DICOSE) aunque ha tercerizado gran parte de sus funciones, aún mantiene la realización de un (cuestionado) inventario del ganado (Cámara de Senadores, 2004a). El cambio más importante introducido por la reforma de 1996 en el MGAP fue la inserción de la sanidad animal como división de la DGSG, con el objetivo de desactivar (aparentemente sin lograrlo) un fuerte núcleo de

corrupción del estado uruguayo.

El MGAP tiene formalmente su cerebro en la Dirección General de Secretaria (Unidad Ejecutora 001), que además de coordinar la estructura administrativa se ocupa de las difíciles relaciones del MGAP con otros ministerios y las Personas Públicas No Estatales (PPNE). Resistió con éxito el impulso reformista, negándose a transferir el control que tiene sobre funciones sustantivas del MGAP a través de tres unidades ejecutoras que conservó en su seno: la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT), encargada de transferir y difundir tecnología (aunque no generarla); la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI), que se ocupa de las vinculaciones con organismos internacionales; y la Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias (OPYPA) que tiene como funciones sustantivas la formulación de políticas públicas y monitoreo de las actividades de las cadenas. La OPYPA, creada en 1964 y con oficinas únicamente en Montevideo, está muy lejos de responder a las expectativas que llevaron a su creación: sólo genera información en pequeña escala, su papel en la investigación es prácticamente nulo, no ha establecido alianzas o acuerdos con ninguna institución pública o privada, su Plan Estratégico de Gestión (quinquenal) es poco más que un documento formal, y si bien tiene alguna participación sobre los aspectos de calidad de las cadenas, no tiene ninguna influencia sobre asuntos vitales como la innovación tecnológica. Cuenta con una plantilla de diecisiete funcionarios, de los cuáles solamente tres son técnicos y de dedicación *part time*, siendo pagados por el IICA. En síntesis, sin un plan de mediano plazo y con técnicos contratados por un organismo internacional, la OPYPA no tiene capacidad real sobre las políticas públicas de las cadenas (cfr. Centro de Investigaciones Económicas, 2004).

Finalmente, la estructura organizativa del MGAP se completa con la Dirección de Estadística Agropecuaria (DIEA) y la mencionada DICOSE, que tienen como actividad sustantiva mantener un sistema de información público.

Si pasamos al Ministerio de Industria, Energía y Minería, encontramos que desde el comienzo de la reforma el MIEM redujo su personal en un 30 por ciento, y cuenta hoy con alrededor de cuatrocientos funcionarios, siendo uno de los ministerios más pequeños de Uruguay. A pesar que la reforma de mediados de los noventa creó la Dirección Nacional de Industrias (DNI), el MIEM posee un poder de influencia a todas voces bajo sobre las actividades de las cadenas, y su presupuesto quinquenal incluso es menor al del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), uno de los PPNE que debe presidir y con el cuál debe coordinar su accionar (Nuesch, 2002).

Desde la perspectiva de los programas y proyectos que desarrolla, cada ministerio presenta características propias. Mientras que el MIEM tiene una actividad limitada en este aspecto, el MGAP mantiene una estrategia activa de desarrollo de proyectos que involucran a actores sociales siguiendo las características del modelo de red, y cuyo financiamiento se hace a través de organismos internacionales.

El Proyecto Ganadero, que tiene como objetivo aumentar la competitividad de la ganadería, es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y conducido por la Unidad Coordinadora de Proyecto con presencia de operadores privados; en estos momentos se está gestionando el comienzo de su segunda etapa (cfr. Paolino, 2003). El Programa de Servicios Agropecuarios, por su parte, se realiza en coordinación con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

(INIA) y busca mejorar la competitividad actuando sobre salud y bienestar animal; cuenta con financiación del BID, incluye veinte proyectos para ganadería y diez para lechería, y es coordinado por la Dirección General de Secretaría del ministerio. Finalmente, el Proyecto de Asistencia de Emergencia de la Erradicación de la Fiebre Aftosa (PAEFA) tiene como objetivo fundamental crear un Sistema Nacional de Información Animal (SNIA) y es financiado por el Banco Mundial, mientras que el Proyecto Uruguay Rural tiene objetivos sociales realizándose en colaboración (formal) con el Instituto Plan Agropecuario (IPA). Ambos ministerios coparticipan de los subgrupos 7 y 8 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde el MIEM tiene asignado un importante papel en la negociación comercial de la producción láctea con los socios del MERCOSUR.

Nuevos y no tanto: la lenta (y desordenada) configuración del espacio público no estatal

El proceso de transformación ha construido un escenario donde el estado ya no está solo. En los últimos treinta años se fue operando un cambio notable en la estructura organizativa pública para la agroindustria, y ya no podemos hablar de ella como de una actividad de incumbencia exclusivamente estatal, especialmente si nos referimos a la elaboración e implementación de las políticas para el sistema en su conjunto.

Además del estado, las cadenas cárnica y láctea tienen como actores del sector público a las Personas Públicas No Estatales (PPNE). Creadas a partir de discutibles interpretaciones constitucionales (cfr Cagnoni, 1992; Cassinelli Muñoz, 1992), las PPNE cumplen con el sueño de quienes quieren achicar el estado

tradicional, introduciendo elementos del modelo gerencial en el manejo de los asuntos públicos, descentralizando las funciones estatales a organizaciones que en su gestión se conduce por el derecho privado, la lógica pro mercado y la eficiencia empresarial.

Según su momento de origen, las PPNE de las cadenas cárnica y láctea se dividen en dos tipos: las preexistentes y las contemporáneas a la reforma de los noventa.

Dentro de las PPNE preexistentes a la reforma de los noventa, la más antigua es el LATU, que fue creada por la Ley 13737 de 1969 (como sucesora del Laboratorio de Análisis y Ensayos del Ministerio de Industria), con la misión de certificar la calidad de los productos industriales de exportación. El MIEM preside su comisión directiva, integrada además por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y la Cámara de Industria del Uruguay (CIU). A través de sus secciones lácteos y cárnicos brinda asesoramiento tecnológico a diversas empresas.

En orden cronológico, le siguió el Instituto Nacional de Carnes (INAC), creado por la Ley 15605 de 1984 a partir de una fusión de los estatales Instituto Nacional de Carnes y Comisión Administradora de Abasto, y con la misión de controlar la industrialización y la exportación cárnica, básicamente a través de políticas de promoción de calidad. El INAC está dirigido por una Junta Directiva de seis miembros: dos representantes del MGAP (uno presidente y el otro vicepresidente), dos por los productores rurales (uno por la Asociación Rural del Uruguay-ARU y otro por la Federación Rural-FR) y dos por los industriales (uno por la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay-ADIFU y otro por la Cámara de la Industria Frigorífica-CIF), todos designados con la anuencia formal del Poder Ejecutivo.

Luego de un comienzo de gestión incierto, el cambio del titular del INAC marcó una ofensiva en materia de certificación de atributos de la producción industrial con la instalación de la caja negra en los frigoríficos (originalmente pensada para el control de la evasión) y el inicio de una reorganización de los servicios técnicos que implicó una revalorización del Departamento de Servicios Técnicos de la Cadena Agroindustrial (DSTCA). El desarrollo de una estrategia de alianza con el INIA y el pasaje del INAC a un perfil alto en materia de control de calidad continuó con el programa de Carne Natural Certificada-Certicarnes (creado en plena crisis de la aftosa en abril de 2001) (Cámara Mercantil de Productos del País, 2003). El más nuevo dentro de las PPNE preexistentes a la reforma administrativa de 1996 es el Instituto Nacional de Investigación Agrícola (INIA), que fue creado por la Ley 16065 de 1989 como sucesor de diversas unidades estatales a los que fue incorporando (entre ellos, el Centro de Investigaciones Agrícolas “Alberto Boerger”). El INIA es un buen ejemplo de como las PPNE uruguayas fueron pensadas (tempranamente) como un vínculo público-privado para obtener un sistema nacional de investigación que, a través de la generación y difusión de tecnología, permitiera elevar estructural y sustancialmente los niveles de competitividad de las cadenas agroindustriales (cfr. International Service for National Agricultural Research, 2004).

El INIA tiene la misión de generar y (secundariamente) difundir tecnología agropecuaria, especialmente en la línea extensiva, mas en competencia que en cooperación con organizaciones públicas estatales que se dedican a la investigación agropecuaria como el Area de Ciencias Agrarias integrado por las facultades de Agronomía, Veterinaria, Química e Ingeniería de la Universidad de la

República (UDELAR), o el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) (financiado por el BID) de la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DINACYT) del Ministerio de Educación y Cultura. De hecho el INIA no ve como viable la implementación de una Sistema Nacional de Investigación Agrícola (SNIA) dado que no desea abrir su recinto a potenciales competidores, y recién acaba de convocar al Consejo Tecnológico Agropecuario previsto en su ley de creación. Cuenta con una Junta Directiva de cuatro miembros (dos por el MGAP, uno por la ARU y la FR, y uno por la Comisión Nacional de Fomento Rural-CNFR, la Cooperativas Agrarias Federadas-CAF y la Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola-FUCREA). Uno de los representantes del MGAP es designado como presidente, y todos los integrantes de la Junta Directiva son designados formalmente por el Poder Ejecutivo. Reglamentariamente el presidente tiene un mandato de tres años (renovables por tres años más), aunque el actual presidente –en una situación ilegal- lleva siete años en sus funciones. Desde 1996, el INIA tiene un plan estratégico conocido como PIMP (Plan Indicativo de Mediano Plazo) que es conducido a nivel nacional por un Comité Coordinador Nacional, para cumplimiento del cuál tiene formalmente fuentes de financiamiento similares a otras PPNE. Aunque a comienzos de los noventa era financiado totalmente por el BID, actualmente su presupuesto de siete millones de dólares proviene de fondos casi exclusivamente estatales a través del impuesto IMEBA, siendo ínfimo (alrededor de un 15%) el aporte del sector privado o de los organismos internacionales. Hay que decir que esta dependencia financiera del sostén estatal es común a todos los institutos de investigación agropecuaria de la región (Bisang y otros, 1999; AAVV, 1999).

El INIA utiliza la mitad de los recursos financieros del país para investigación agropecuaria e integra también casi a la mitad de la dotación de expertos en el área.ⁱⁱⁱ El organismo cuenta con una planta de poco más de cuatrocientos empleados (30 por ciento técnicos, 70 por ciento personal de apoyo) y una densidad organizativa (cinco centros regionales, y estaciones experimentales en todo el país con cierta autonomía administrativa) así como niveles de actividad (trece programas de investigación en cuatro áreas agropecuarias) que lo convierten en el núcleo de la investigación agropecuaria (el componente industrial es muy colateral) en Uruguay. Una parte de ese financiamiento es destinada a más de dos centenares proyectos, 80 por ciento con el sector público (fundamentalmente con la UDELAR) y 20 por ciento en conjunto con el sector privado, a través del Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria (FPTA) y la Línea de Investigación Aplicada (LIA), ambos financiados por el BID. Uno de cada cuatro de esos proyectos involucra a las cadenas cárnica o láctea, y de los proyectos que se desarrollan con el sector privado, el estado solo participa directamente en una minoría de ellos. En otras palabras, el INIA es generalmente el solitario representante del espacio público en los proyectos que involucran una coordinación con el sector privado. Dueño de una gran autonomía de acción, suele realizar convenios por fuera de la órbita del MGAP con actores sociales para el desarrollo de productos, combinando de esta manera el modelo gerencial de gestión organizativa con el de participación en red en su relación con el entorno, siguiendo su Plan Estratégico que define como parte de su misión central el desarrollo de las alianzas publico-privadas. En ese sentido, implementó un espacio para iniciar las mismas con las llamadas mesas tecnológicas (en cebada,

trigo, arroz y madera) aunque no pudo concretarla en la cadena cárnica por la desconfianza existente entre los actores.

Dentro de las PPNE contemporáneas a la reforma de 1996, el Instituto Plan Agropecuario (PA) creado a través de la Ley presupuestal 16736 de 1996 como sucesor de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, ex Unidad Ejecutora 014 del MGAP, fue un ejemplo claro sobre la orientación reformista de transferir funciones y actividades al mercado y al sociedad civil. El PA nació con la misión de desarrollar tareas de extensión, incluyendo la transferencia de tecnología y la capacitación de los productores. Su Junta Directiva está integrada por seis miembros, cada uno de ellos representantes de la ARU, FR, CNFR, CAF, MGAP, y un presidente designado por mayoría de votos de la misma. Es la más cuestionada, conflictiva y débil de las PPNE que actúan en las cadenas cárnicas y lácteas, y aunque en un principio tuvo un papel importante en el manejo de créditos de organismos internacionales, menos de una década después solo conserva un 10 por ciento de los técnicos iniciales y sobrevive gracias al aporte estatal del 100 por ciento de su gasto a través de la Ley de Presupuesto. Finalmente, no podemos dejar de considerar dos actores organizacionales que tienen un papel central en la cadena láctea, aunque su *status* jurídico como PPNE está en discusión.

Por un lado, la Junta Nacional de la Leche (JUNALE) creada por la Ley 15640 de 1984 (la llamada ley de lechería) como sucesora de la Comisión Honoraria de la Leche, y que está encabezada por una Junta Directiva de once miembros, a saber: uno por el gobierno, uno por el MGAP, uno por el MIEM, uno por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), uno por las intendencias del interior,

dos por la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), dos por los industriales a través de la Cámara de las Industrias Lácteas del Uruguay (CILU), dos por los productores a través de la Asociación de Remitentes a CONAPROLE y la Asociación de Remitentes a las restantes industrias. A simple vista, resalta la sobrerepresentación de CONAPROLE en la misma.

La JUNALE esta radicada solamente en Montevideo, y tiene funciones de asesoramiento del gobierno nacional en materia sanitaria, además de controlar el llamado cociente nacional (también creado por la Ley 15640 de 1984) entre los dos segmentos de la cadena láctea: la leche para el consumo y la leche para la industria. Aunque cambia año a año, en el año 2003 ese cociente significó que el 20 por ciento de la remisión total de leche fuera para el consumo y 80 para la industria, y de esta última cifra, 35 por ciento para el mercado interno y 65 por ciento para la exportación (Peyrou, 2003)^{iv}.

El segmento de la leche para el consumo, a su vez, es fuertemente regulado por el estado a través de dos canales: el permiso de pasteurización para plantas que reciban más de cien mil litros diarios y la negociación semestral del precio del litro cuota con los productores en el ámbito de la JUNALE. La existencia de este segmento con evolución de cuotas de producción previsibles por la baja elasticidad de demanda y precios regulados, permitió en su momento el surgimiento del Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) y la emisión de los Certificados Representativo de Inversión (CRI) en base a los ingresos futuros de leche cuotas. Con los CRI (vendidos a las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisionales-AFAPs) se recaudaron veinticinco millones de dólares que se distribuyeron un 60 por ciento al BROU para la cancelación de

deudas (en el caso de productores endeudados) y un 40 por ciento a los productores (Instituto Plan Agropecuario, 2003).

El FFAL significó canalizar ahorro provisional hacia el sector productivo (un hecho inédito para el país) y tuvo el doble efecto de asegurar una rentabilidad atractiva a las AFAPs e inyectar dinero fresco a las empresas endeudadas de la cadena.

Por su parte, el segmento industrial exportador de la cadena láctea creció extraordinariamente en los años noventa (con un pico en 1997, donde las exportaciones significaron 180 millones de dólares) en base a la venta regional y extraregional de *comodities* (leche en polvo, manteca, queso), siendo Brasil, Venezuela, México y Argentina (en ese orden) los principales destinos de las exportaciones lácteas uruguayas. Este segmento tiene una estructura de precios y demanda más fluctuante y si bien implica la innovación tecnológica como medio para lograr mayor productividad y competitividad, siempre se ajusta el precio hacia el paso anterior en la cadena, es decir, los productores, quienes vieron caer sus precios en dólares drásticamente entre el 2000 y el 2002 (Peyrou, 2003). El papel del INIA aquí es potencialmente más importante, aunque aún no se ha desarrollado plenamente por la ausencia de una política tecnológica.

Los resultados más favorables del accionar de la JUNALE han sido constituir un eficiente asesor del MIEM y el MGAP en el control sanitario y de certificación de atributos para permitir a la industria láctea elevar sus niveles de calidad. A partir de 2002, el gobierno nacional formó una comisión tripartita para elaborar un proyecto de reforma y reorientarla –siguiendo los pasos del INAC- hacia la función certificadora teniendo en cuenta el mercado externo, con mayores poderes de gestión. Actualmente el proyecto se encuentra en el parlamento, y las discusiones

a las que ha dado lugar es un buen ejemplo de la diversidad de actores y posiciones existentes en la cadena.

Por último, debemos considerar dentro del mapa de las PPNE de la cadena láctea a la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), creada por la Ley 9526 de 1945 como una experiencia (temprana) de articulación público-privado. CONAPROLE es administrada por un (declinante) directorio político de cinco miembros donde convergen el estado y los productores de leche y cuenta con (pujantes) gerencias técnicas que se encargan de la marcha cotidiana de la empresa. Concentra más del 70 por ciento de la producción láctea uruguaya, factura trescientos millones de dólares anuales (en el 2003 exportó por 90 millones de dólares, siendo la empresa exportadora número uno de Uruguay), y viene procesando una fuerte reducción de la plantilla: de los tres mil funcionarios de inicios de los noventa, se pasó a dos mil seiscientos a fines de la década y a mil seiscientos en la actualidad. Su actividad productiva implica, directa o indirectamente, a cincuenta mil personas más y tiene una orientación fuertemente reguladora, con un peso importante en la discusión de políticas por sí o a través de JUNALE. Con un diseño institucional que combina elementos burocráticos con el modelo de redes, en el último quinquenio CONAPROLE (a impulsos de su nuevo presidente) inició un proceso de modernización dentro de las pautas del modelo gerencial. La reestructura es conducida por la consultora McKivsey y tiene como objetivo bajar un 40 por ciento los costos operativos a través de concentración de plantas, innovación tecnológica y reducción de personal. Mientras la concentración de plantas va a toda marcha pasándose en los últimos cinco años de catorce plantas a las actuales ocho (dos complejos principales, dos plantas queseras, dos

plantas polvo, dos plantas de pasteurización regional), la innovación tecnológica tiene más obstáculos, ya que la coordinación con el INIA y la UDELAR es baja y la empresa se deshizo de sus departamentos técnicos a mediados de los noventa. La apuesta mas fuerte parece ser lograr mayor competitividad reduciendo costos laborales, con el posible despido de entre doscientos (según cálculos de la empresa) y quinientos (según cálculos del sindicato) empleados, lo que ha derivado en la formación de una mesa de negociación tripartita en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (cfr. Cámara de Senadores, 2004b).

Ahora bien, CONAPROLE (y la misma JUNALE) enfrentan resistencias dentro de la cadena láctea, y es en el eslabón productivo donde encontramos dos de los actores (sindicales) más críticos hacia el funcionamiento de las mismas: la Intergremial de Productores de Lecheros (IPL) y la Cámara Uruguaya de Productores Lecheros. Esta última, con más fuerza organizativa que sus rivales de la Intergremial y mucho mayor peso en el directorio de CONAPROLE, critica a la JUNALE por izquierda, demandando se le adjudique un papel mayor en la regulación de la cadena. Ambas asociaciones rechazan la descentralización regional que propone el proyecto a estudio en el parlamento. Dentro del eslabón industrial, enfrentada a CONAPROLE y no menos crítica hacia el diseño de la JUNALE y de la regulación estatal de la cadena en general, se encuentran también los industriales agrupados en la Cámara de Industria Láctea del Uruguay (CILU). La CILU fue creada en 1978 y tiene una junta directiva de cinco miembros (CONAPROLE, Parmalat, Lactosan, Claldy y Calcar) agrupando también a otras empresas exportadoras (Pili, La Silvana) y pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, que en su conjunto son partidarias de la

desregulación frente a la intervencionismo estatal que a su juicio encarnan tanto la JUNALE como CONAPROLE.

El (híbrido) diseño institucional emergente de la reforma del estado

Las cadenas cárnica y láctea son bastante conocidas desde la perspectiva de los estudios sectoriales (Paolino, 2004), pero sabemos poco de las capacidades estatales para formular e implementar políticas en ellas. ¿Cuál es la capacidad estatal en juego en los procesos de formulación de las políticas sanitarias y de promoción de calidad en curso? ¿Y en la implementación? ¿Y que pasa respecto al control? ¿Realmente conduce el estado uruguayo? ¿Quiénes serían, para el caso, los conducidos?

Tomando en cuenta el complejo mapa de actores públicos estatales y no estatales que se ha generado con los cambios y el tiempo transcurrido desde el inicio de los mismos, nuestra investigación tratará sobre asuntos tales como la consistencia entre lo legal y lo real o la yuxtaposición de cometidos y funciones en los campos del estado y de las PPNE, la adecuación de recursos humanos y materiales a los objetivos de política, o el caudal de información y conocimiento que poseen.

También la investigación abordará cuestiones acerca de la vida dentro de esas estructuras organizativas, las formas de participación de los actores, el control de la gestión, las tensiones, conflictos y negociaciones en el proceso de toma de decisiones, las relaciones (cooperativas o de competencia) con otras organizaciones. En síntesis, investigaremos en que medida la capacidad pública (estatal y no estatal) refleja la presencia de los tres diseños institucionales que la teoría y la práctica de la reforma pone en consideración: el burocrático, el

gerencial y el de redes.

Mientras encaminamos nuestros pasos de investigación siguiendo esa hoja de ruta, señalamos aquí dos cuestiones adicionales a tomar en cuenta. En primer lugar, dado que gracias a la teoría sabemos que los arreglos institucionales no son neutrales, sino que responden a luchas políticas de actores que tienen valores y propósitos, y por tanto, es esperable que un diseño reformado de capacidad estatal para las cadenas agroindustriales uruguayas sea un derivado de relaciones de poder a identificar, nos preguntamos ¿cuáles son las relaciones de poder operan detrás o a través de estos diseños institucionales? En Uruguay hasta los años setenta el estado tenía un papel determinante en la agroindustria como actor que formulaba e implementaba políticas públicas para la promoción y transferencia de tecnología, fijación de precios, aranceles, subsidios o inversiones en infraestructura, y aquellos que querían ejercer influencia sobre la toma de decisiones debían iniciar acciones concretas hacia los niveles mas agregados del estado, esto es, el poder ejecutivo o el parlamento (Piñeiro, 1989; Stolovich, 1988; Stolovich y Rodríguez, 1987); entonces, ¿cuál es la relación actual entre el diseño institucional de las capacidades estatales uruguayas para la agroindustria y las relaciones de poder de las cuáles se deriva?

En segundo lugar, sabemos que el Estado uruguayo participa en las políticas cárnicas y lácteas de dos maneras: directamente a través del MGAP y el MIEM, e indirectamente a través de su presencia en las juntas directivas de Personas Públicas No Estatales (PPNE) como LATU, INAC, INIA, JUNALE y CONAPROLE. Ahora bien, ¿cuál es el grado de eficiencia de una configuración tal del espacio público en términos de influencia efectiva del estado sobre las políticas públicas?

Respecto a la cadena cárnica, formalmente el escenario de las PPNE plantea una clara autonomía y especialización organizativa en materia de funciones y actividades a desarrollar (el INIA la generación y venta de tecnología, el PA la extensión, el LATU el control y el INAC la promoción de calidad), quedando como asunto de competencia exclusivamente estatal el control sanitario (incluyendo la aplicación de sanciones) y el desarrollo de la infraestructura.

Respecto a la cadena láctea, la estructura y misión actual de la JUNALE (hoy en discusión) y la propia CONAPROLE presentan rasgos del modelo desarrollista tradicional con énfasis en la regulación. En principio, estas PPNE han incorporado diversos aspectos institucionales propios del modelo gerencial (en menor medida en la cadena láctea) como el papel asignado al mercado en el desarrollo de políticas que ofrecen calidad y precio a potenciales clientes-consumidores, una alta descentralización (o una tendencia a ello) y la incorporación de personal técnico calificado en base a contratos por resultados. Pero además introdujeron elementos del modelo de participación en red, ya que diversos actores sociales (destinatarios directos o no de las políticas) negocian con el estado prácticamente programa a programa, proyecto a proyecto. Se trata de las denominadas redes cortas, formalizadas en grados variables (convenios de trabajo, acuerdos de partes) que marcan sus competencias y jurisdicciones, lo que significa que elementos del modelo burocrático están presentes en su estructura organizativa gerencial. Es decir, en mayor o menor grado, las PPNE, al igual que lo señaláramos respecto al estado, combinan los tres modelos de diseño institucional.

Frente a estos gigantescos (y loables) esfuerzos de reforma, que significaron

destinar regularmente fondos estatales a una institucionalidad regida por el derecho privado con la esperanza de acortar la brecha tecnológica e impulsar la competitividad de la agroindustria nacional, los resultados no han respondido a las expectativas. Una evaluación preliminar del sistema de las PPNE muestra que las fallas deben analizarse en dos niveles: el estatal y las propias PPNE.

El estado, paradójicamente, está y no está en las políticas públicas para la agroindustria. Por un lado, el MGAP (y en menor medida el MIEM) han estado presentes directa o indirectamente en todas las políticas que siguieron a la crisis de la aftosa del 2001 con el objetivo de incorporar valor a la cadena y aumentar la competitividad a través de control sanitario (función histórica del estado y a la que se destinan la mayor parte de los recursos), certificación de calidad e (indirectamente) innovación tecnológica. El estado es el único actor con poder de sanción (potencial) sobre el resto de las organizaciones e incluso las políticas tienen necesidad de pasar por la instancia estatal cuando adoptan la forma de ley. Este privilegio de estar en todas las intersecciones de política pública le permite al estado uruguayo sobrevivir frente a actores poderosos como las organizaciones empresariales, las grandes empresas o los organismos internacionales.

Pero estar, no significa tener influencia en lo que pasa. La capacidad estatal para formular políticas, es decir, de participar en la selección de cursos de acción y su diseño, parece ser muy menor debido a dos factores: la carencia de un plan propio de desarrollo de mediano plazo para la agroindustria y el déficit estatal de recursos materiales y humanos. El estado no ha podido negociar en igualdad de condiciones, por ejemplo, la cuestión tecnológica ya que no tiene la capacidad para generar o transferir tecnología de manera autónoma. Y menos aún ha podido

convertirse en custodia de los principios de equidad social y de protección del medio ambiente frente a la búsqueda de rentabilidad mercantil de las empresas o los intereses corporativos de las asociaciones empresariales, o el empuje tecnocrático de los organismos internacionales.

Por otra parte, un registro empírico preliminar nos permite decir que el estado tampoco utiliza los mecanismos de *accountability* que legalmente posee sobre las PPNE, esto es, el control externo, tanto administrativo a través de los ministerios que participan en sus juntas directivas, como político a través del parlamento; ni siquiera se ejerce en plenitud el control interno de la gestión financiera y de recursos humanos a través de la Contaduría General de la Nación (CGN), el Tribunal de Cuentas (TC) o la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Es más, si bien constitucionalmente el TC es un organismo autónomo nombrado por el Parlamento (ante quien responde) con funciones de control sobre los aspectos contables, siendo sus resoluciones (si se reiteran) vinculantes para el caso específico, y la AIN se ubica en la órbita del Poder Ejecutivo como una repartición del Ministerio de Economía y abarca también aspectos de gestión de recursos humanos y la fiscalización de las sociedades anónimas y cooperativas, ambos organismos tienen un papel fundamentalmente asesor, y no pueden establecer sanciones. Tienen un cierto peso político, mas que nada por el impacto de las observaciones del TC en la opinión pública, pero sus actividades solo indirectamente tienen que ver con las políticas agroindustriales a través del control que hacen de los organismos que ejecutan políticas; y nada dicen sobre la conveniencia (o no) de la política pública en cuestión o si los resultados responden (o no) a los objetivos de las mismas. En otras palabras, con el proceso de

transformaciones el estado transfirió funciones pero no podemos decir mucho acerca de la eficiencia de dicho proceso dado que las funciones que se transfirieron a las PPNE no tienen control público. En las últimas tres décadas, el estado parece haberse encogido, en lugar de haberse alargado.

Por su parte, en las propias PNPE hay fallas. Sin las restricciones propias del modelo tradicional, sobreviven ciertos vestigios de cultura burocrática, por ejemplo en lo que hace a la renovación automática de contratos a término sin evaluación de resultados. Más importante aún, las PPNE muestran superposición de actividades y de productos y en algunos casos hasta una situación financiera de extrema debilidad y dependencia del presupuesto público: por ejemplo, el PA es financiado totalmente por el presupuesto nacional, y el INIA en un 85 por ciento (Nuesch, 2002). Estas grietas se explican –en parte- porque existe una falla de origen: el diseño de la retirada estatal con la transferencia de funciones a la órbita no estatal ha sido un proceso lento (lleva más de dos décadas y ni siquiera se ha completado) y azaroso (sin un plan).

En lo que se refiere a la participación, ¿cuál es el número real de actores sociales que participan en la gestión de las PPNE? Las PPNE son instituciones sensibles a las presiones corporativas o de los grandes empresarios privados, desde el momento en que las asociaciones empresariales monopolizan la participación de la sociedad civil en sus juntas directivas. En el INIA, tres de cada cuatro proyectos se realizan con las asociaciones empresariales o los grandes productores. Un análisis detenido sobre los programas y proyectos que vinculan a la sociedad civil con el estado, permite observar que existe una concentración notable de la participación en la toma de decisiones en un número reducido de organizaciones,

la mayoría tradicionales representantes del sector privado ante el estado. En conjunto, estas grandes organizaciones, que cuentan con planes estratégicos y grados de participación e influencia reales a niveles de formulación e implementación de las políticas, dejan al margen a aquellos sectores sociales que no tienen representación o que carecen de influencia en la toma de decisiones sobre las políticas públicas agroindustriales.

En resumen, aunque la investigación permitirá apreciar adecuadamente las dimensiones del espacio público no estatal, un análisis preliminar de las PPNE muestra que son de alguna manera una experiencia fallida o incompleta, en tanto organizaciones con vestigios burocráticos (en el mal sentido del concepto), con un frágil *status* jurídico, con problemas de coordinación de actividades, escasa transparencia administrativa, debilidad financiera, permeabilidad a los intereses de grandes corporaciones y grandes barreras a la integración de los grupos no organizados.

Si las PPNE tuvieron como propósito establecer ámbitos para la toma de decisiones con la participación del estado, del sector privado y las organizaciones sociales, e incluso formaron parte de una estrategia para identificar y canalizar de manera más adecuada las demandas de la sociedad civil, hay que decir que este modelo de descentralización tuvo muy poco que ver con los principios rectores del batllismo, y esto porque no existe un control jerárquico estatal sobre las organizaciones públicas no estatales, al punto que apenas controla su funcionamiento. En las últimas tres décadas, descentralizando funciones y actividades al ámbito de las PPNE, el estado uruguayo resignó capacidad de conducción y es menos desarrollista (y en cierta manera, menos keynesiano y de

bienestar) que en el pasado (cfr. Narbondo, 2003).

De la fotografía al cine: formulación e implementación de políticas

Los procesos de transformación de la capacidad estatal en las cadenas cárnica y láctea, se inscriben en un proceso más general, por los cuáles Uruguay realiza grandes esfuerzos para tener una agroindustria a la altura de las circunstancias. En abril de 2001 la aftosa ingresó al país proveniente de la Argentina, y la acción estatal se concentró inicialmente en la utilización del rifle sanitario para atacar los focos de la enfermedad, procediéndose luego a la vacunación masiva del ganado (Buxedas, 2001). Las pérdidas entre 2001 y 2003 (fecha de la recuperación del mercado de Estados Unidos) se estimaron en 730 millones de dólares (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, 2004 y 2003a; Oficina de Planeamiento y Políticas Agropecuarias, 2003). Luego de la crisis de la aftosa, se profundizó la orientación (nacida a mediados de los noventa) tendiente a minimizar los riesgos sanitarios y maximizar la innovación tecnológica, agregando valor agregado a la cadena cárnica (y láctea). Actualmente, por efecto de las ventajas comparativas de la estructura de precios internacionales (mas la sequía en Oceanía y la baja de producción en Estados Unidos), se han duplicado las exportaciones, pero pasada la coyuntura la tendencia futura de los mercados compradores será exigir que la carne uruguaya tenga certificación de calidad, por ejemplo, bajo las normas de Eurepgap. Como consecuencia, la competitividad se torna una obsesión, y controles sanitarios, certificación de calidad y trazabilidad son las principales políticas de valor agregado que pretenden colocar a Uruguay en condiciones competitivas frente al mercado regional y extraregional.

Es de destacar que actualmente la perspectiva de la innovación tecnológica cosecha adhesiones entre los funcionarios y también entre los estudiosos del tema, quienes insisten que -más allá de la actual coyuntura favorable en los precios internacionales- debe construirse una competitividad estructural en base a la estrategia de agregar valor a las cadenas cárnica y láctea (López, 2004; Cayota, 2004). Estas coincidencias de guión entre los especialistas y los funcionarios, colocando en el centro de sus reflexiones el mismo problema (como obtener la competitividad) y subrayando la misma solución (la innovación tecnológica), no puede dejar de ser sorprendente. ¿Existe un plan maestro, una estrategia para formular e implementar políticas que agreguen valor a las cadenas cárnica y láctea? ¿Existe un centro de decisiones donde políticos, funcionarios y académicos elaboran y transmiten los objetivos generales para ellas? De existir, ¿qué grado de obligatoriedad tiene el cumplimiento de esta estrategia? Hoy nos encontramos con una serie de programas y proyectos que se inscriben en esta valoración positiva de la estrategia de agregar valor a las cadenas cárnica y láctea. ¿Cuál es el origen de estas políticas? ¿Donde se formularon? ¿Dónde estuvo el poder de decisión sobre las políticas?

Para responder a estas interrogantes, hay que tomar en cuenta dos aspectos: la estructura de las cadenas agroindustriales uruguayas y el papel de los actores públicos (estatales y no estatales) en ella. En ese sentido, hay que decir que la cadena cárnica uruguaya comprende a los productores (establecimientos de cría inicial, recría, invernadores y establecimientos completos), los intermediarios (transportistas, consignatarios y ferias), los frigoríficos (faena para exportación, faena para el mercado interno, faena clandestina), y los exportadores y comercios

minoristas (supermercados o carnicerías). Es una cadena con un nivel de concentración medio, dónde los primeros cinco frigoríficos controlan (aproximadamente) el 60 por ciento de la actividad. Estos cinco frigoríficos -junto a sus asociaciones empresariales- son los actores ineludibles a la hora de considerar como ingresan las cuestiones cárnicas a la agenda pública (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca 2003b; 2000)

La cadena láctea uruguaya, por su parte, tiene un primer eslabón en el productor del tambo que genera el abastecimiento de leche cruda hacia el consumo (leche cuota) y la industria (leche industria). El eslabón intermedio está formado por los transportistas (coordinados por CONAPROLE), y al final de la cadena se ubican los industriales (el referente más importante) que transforman la leche cruda en leche pasteurizada (líquida y en polvo) o en productos lácteos (manteca, quesos), así como los distribuidores y agentes de comercialización para el mercado externo o interno. Se trata de una cadena con un nivel de concentración alto y protección estatal, como sucede en casi todo el mundo con excepción de Australia y Nueva Zelanda (Gutman y Guiguet, 2003). En este marco, dada la existencia del precio sostén o leche-cuota, es posible afirmar que Uruguay tiene una cadena más regulada que la de sus vecinos regionales (cfr. Peyrou, 2004; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos-SAGPA, 2003; Confederacao Brasileira de Cooperativas de Laticínios, 2003). CONAPROLE (como hemos dicho) es el principal agente de la cadena, y junto a las otras grandes empresas exportadoras, son los actores centrales para el desarrollo de políticas.

Ahora bien, como hemos visto, tras tres décadas de transformaciones se ha operado un cambio lento y silencioso en el Estado uruguayo. Y ello ha impactado

sobre el papel del estado en las políticas públicas de las cadenas. La capacidad pública en la cadena cárnica ha recibido una dosis (temprana) y mayor de reformas, y hoy una configuración del poder a la manera pluralista donde todos parecen tener su lugar bajo el sol. En la cadena láctea, en cambio, hay una fuerte presencia reguladora estatal pero con un retraso relativo de las reformas en el campo organizacional, donde se ha introducido en cuentagotas el modelo gerencial y donde predomina una configuración del poder a la manera elitista, con confrontaciones ideológicas y juegos del tipo suma cero. Estas diferencias se complementan con aquellas que dependen de los individuos que ocupan niveles alto o medio en la gestión. Tenemos muchos ejemplos de ello, que muestran la necesidad de considerar el factor liderazgo en el análisis de los diseños institucionales.

Puesta en movimiento esta fotografía, aunque el proceso aún es opaco a la investigación, podemos considerar que el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas para las cadenas cárnica y láctea (en lo esencial) comparten la misma secuencia. De los datos parciales que vamos obteniendo, podemos inducir que la asimetría entre los pequeños y grandes productores es muy grande y el origen de las políticas dominantes se ubica en los grandes empresarios, en parte porque los pequeños productores o empresarios combinan aversión al riesgo con escasa capacidad organizativa para plantear demandas. Estos grandes empresarios son quienes impulsan inicialmente una cuestión hacia la agenda pública guiados por la perspectiva de la rentabilidad de sus negocios, a través de una mayor competitividad con innovación tecnológica o apostando a la competitividad de manera mas extensiva por reducción de costos.

El incentivo económico es central a la hora de explicar el origen de las políticas públicas, en la medida en que la estructura de precios de la demanda externa para las cadenas determina elegir una u otra estrategia de políticas. En última instancia, en un contexto de retiro estatal, es el mercado el que valida o invalida una estrategia de políticas públicas. De allí, que el impulso inicial lo tienen los actores empresariales más fuertes de la cadena respectiva.

El paso siguiente lo dan las asociaciones empresariales (acompañadas lateralmente por algún gran agente privado), que inician el proceso de transformar el interés privado en una política pública. En ambas cadenas encontramos ejemplos de ello. Tanto la CIF en la cadena cárnica (que agrupa a seis grandes frigoríficos dedicados a la faena para exportación), como la CILU en la cadena láctea, tienen planes estratégicos (no formales, pero sí reales) que les señalan como misión sustantiva influir en las políticas públicas, lo cual incluye participar en su formulación y monitorear la implementación de las mismas, relevar datos estadísticos, asesorar técnicamente (y capacitar) a sus asociados, realizar la promoción comercial y la inserción de sus empresas en los mercados externos, participar institucionalmente en organizaciones públicas nacionales y regionales, coordinar su accionar con las otras entidades empresariales del sector y/o con el propio estado, e incluso mediar (como ha ocurrido más de una vez) en las relaciones conflictivas entre los actores de la arena pública estatal y no estatal. En otras palabras, las organizaciones empresariales más grandes, actúan a la manera de un pequeño estado dentro del estado.

En tercer lugar, con independencia de los aportes que más tarde hará el trabajo empírico, creemos percibir que el diseño técnico de las políticas, aquello que

convierte un interés privado en una acción pública concreta, se hace fundamentalmente en los organismos internacionales (trabajando con el sector empresario), destacándose la inercia estatal en esta fase. ¿Como el interés particular se convierte en el interés general? Es un proceso complejo, de marchas y contramarchas, de tiras y aflojes entre diversos actores.

Por ejemplo, si tomamos una política concreta (la trazabilidad), e intentamos responder a la pregunta ¿porque es necesario trazar la carne?, encontramos que el actor que tiene interés concreto en que ello sea así y en consecuencia demanda esta política, es el sector empresarial. Trazar la carne responde al interés privado, dado que crecientemente luego de la inspección de la UE (que dejó observaciones a levantar) se anticipa que será una condición de acceso a los mercados mundiales. Luego, esta demanda particular es retomada por las asociaciones empresariales con el fin de introducirla en la agenda pública y, en el paso siguiente, su diseño técnico como política pública está a cargo de los organismos internacionales (en este caso, el Banco Mundial). Del mismo modo, dado que la trazabilidad no forma parte de la estrategia de CONAPROLE para aumentar su competitividad, dicha política no es desarrollada en la cadena láctea.

En otras palabras, los organismos internacionales tienen un papel (decisivo?) para convertir una cuestión de agenda en una política pública, un asunto de los negocios privados en una política de estado. En esta fase de formulación de la política se analizan antecedentes y planifica como coordinar la iniciativa de política con otras políticas públicas ya existentes. Por ejemplo, siguiendo con la trazabilidad individual, al evaluarse como inadecuada la guía elaborada por la estatal DICOSE, se lanzó la construcción del Sistema Nacional de Información

Ganadera (SNIG) financiado por Banco Mundial.

En un cuarto momento, el proceso de formulación continúa con la participación de las organizaciones públicas, a través de las PPNE (fundamentalmente como apoyo para su elaboración técnica) o del propio estado, a través de los poderes ejecutivo y el legislativo involucrados en el proceso de convertir la iniciativa de política en ley. En esta área de políticas, las comisiones que tratan los asuntos de las cadenas cárnica y láctea son las Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca y la Comisión de Industria, Energía y Minería de ambas Cámaras. En el tratamiento legislativo, el parlamento se convierte en foro de expresión de casi todos los actores involucrados, con la notable excepción de los organismos internacionales. Cual caja de resonancia, la negociación sobre las cuestiones legales, técnicas y políticas, hasta allí controladas por un grupo pequeño, se convierte en públicas. Pero aunque en el parlamento se habla mucho de las políticas, se incide poco, y generalmente se homologan las iniciativas que llegan desde el poder ejecutivo. Y esto porque las iniciativas llegan al parlamento con un tiempo de maduración tal, que los parlamentarios no pueden de buenas a primera abordar críticamente la carga de elaboración técnica y política que traen los proyectos. Obviamente el formato presidencialista de la democracia uruguaya contribuye al bajo perfil parlamentario en las políticas públicas para la agroindustria.

Finalmente, la fase de ejecución o implementación de las políticas parece elegir predominantemente el escenario de las PPNE para realizarse, y crecientemente del propio estado, con la presencia de los organismos internacionales en las decisiones acerca de los pasos a seguir, desde la asignación de los programas y proyectos hasta la contratación de los recursos humanos. En ese sentido, un

listado preliminar revela que los organismos internacionales con más incidencia en las cadenas cárnica y láctea son fundamentalmente el BM y el BID (porque implican compromisos de deuda para el país) y secundariamente el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA); el International Service for National Agricultural Research (ISNAR), y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

A modo de conclusión, pues, podemos decir que en Uruguay ha habido un corte (aparentemente) sin retorno con el estado batllista y el diseño institucional para formular e implementar políticas públicas para la agroindustria presenta un carácter híbrido, una mixtura de lo viejo y de lo nuevo. En este caso, como toda transición, el proceso presenta dificultades a la hora de describirlo con las viejas categorías, y por tanto, nuestra manera de ver las cosas debe girar. Tendremos que abandonar las perspectivas que ven monótonamente las políticas públicas en su origen y desarrollo a partir del estado y los partidos políticos y construir cierto tipo de perspectivas explicativas de las políticas públicas que tomen en cuenta a los organismos internacionales, el mercado, la sociedad civil.

Aunque el recorrido de la investigación está en sus comienzos, podemos afirmar que es demasiado ingenuo seguir hablando del estado y los partidos políticos como actores que piensan, arman y ejecutan las políticas públicas para el sector agroindustrial. Con cierta nostalgia, si es que alguna vez fue así, admitamos que ya no somos nosotros mismos. El poder de decisión sobre las políticas públicas para la agroindustria parece estar abandonando el estado de partidos para mudarse a un nuevo domicilio. Las políticas no provienen de quienes ocupan cargos políticos (por ejemplo en los ministerios o en el parlamento), a quienes

eligen los ciudadanos para que diseñen políticas que den respuestas a sus demandas. El estado y los partidos políticos como ejes explicativos del Uruguay contemporáneo están convirtiéndose en un arcaísmo. Ya no hay partidos políticos que deban ser entendidos como organizaciones omnipresentes que articulan intereses sociales y que en la competencia y el entendimiento ocupaban el estado para configurar las políticas públicas que distribuyen los *outcomes* a los votantes. Debemos tomar en serio los cambios, investigar y echar mano a otras alternativas conceptuales que den cuenta de lo nuevo en materia de institucionalidad política y capacidad estatal, para que no nos sorprendan los hechos y sus (viejos y nuevos) protagonistas.

Bibliografía

AAVV (1999) *Los Fondos Competitivos en la Investigación Agropecuaria*, Montevideo, IICA.

Bergara, Mario (coord) (2004) *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Autcomes: The case of Uruguay (Second Draft)*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004) *Proyecto Transformación Estatal y Gobernabilidad en el contexto de la Globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil Chile y Uruguay*.

Beintema, Nienke M; Hareau, Guy; Bianco, Mariela; Pardey, Philip (2000), *I&D Agropecuario en Uruguay. Política, Inversión y Perfil Institucional*, Washington, D.C.

Berretta, Nora; Moreira, Carlos; Paolino, Carlos; Rodriguez-Gustá, Ana Laura; Vilas,

Mario (2004), *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. El caso de Uruguay*, Madrid, IX Congreso Internacional del CLAD.

Bisang, Roberto; Gutman, Graciela; Roig, Carlos; Robertino, Rodrigo (1999), *Los Institutos nacionales de Investigación Agropecuaria en el Cono Sur: nuevos ambientes y cambios institucionales*, Montevideo, PROCISUR-BID.

Buxedas, Martín (2001), “El Uruguay ganadero: del auge a la aftosa”, en *Limitaciones y perspectivas del sector cárnico bovino en Chile y el MERCOSUR*, Santiago de Chile, FAO.

Cámara de Senadores (2004a), *Versiones Taquigráficas* de las reuniones de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, www.parlamento.gub.uy

Cámara de Senadores (2004b), *Versiones Taquigráficas* de las reuniones de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, Montevideo, www.parlamento.gub.uy

Cámara Mercantil de Productos del País (2003), *Mercados Agropecuarios y Agroindustriales en Uruguay*, Montevideo, Central de Impresiones Ltda.

Cancela, Walter y Melgar, Alicia (1989), *Estado y proceso económico*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert-FESUR.

Cagnoni, Aníbal (1992), “Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales”; en *Revista de Derecho Público*, N° 1. Fundación de Cultura Universitaria.

Cassinelli Muñoz, Horacio, “Las personas públicas no estatales y la Constitución”; en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Cayota, Santiago (2004), *Perfiles del proyecto para el mejoramiento de la trazabilidad en la cadena cárnica de los países del MERCOSUR ampliado*, Montevideo, CINVE.

Centro de Investigaciones Económicas (2004), *Informe sobre competitividad de la agroindustria uruguaya*, Montevideo, inédito.

Comisión Económica para América Latina (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, San Juan, Puerto Rico.

Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (2004), *Sistema de Distribución del Gasto (SDG)*, www.cepre.gub.uy

Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (1998), “Decreto de Reestructura 24/998”, en *La Reforma Administrativa del Estado*, Montevideo, OPP-CEPRE.

Confederacao Brasileira de Cooperativas de Laticínios (CBCL) (2003), *Políticas lecheras en la región*, Brasil.

Filgueira, Fernando; Heredia, Blanca; Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado (2002), *La economía política de la reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90s*, Washington D.C., BID.

Gutman, Graciela E. y Guiguet, Edith (2003), *Modelos de oferta láctea en países seleccionados*, Buenos Aires, FEPALE-IICA, 2003.

Internacional Service for National Agricultural Research (2004), *Guía para la promoción de alianzas público-privadas*, San José de Costa Rica.

Instituto Plan Agropecuario (2003), *Financiamiento Agropecuario. Desafío para el Uruguay*, Montevideo, PA-IICA.

López, Luciana (2004), *La innovación tecnológica e institucional en la cadena de carne bovina uruguaya y su potencial para incrementar la competitividad internacional del sector*, Monografía final, Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Midaglia, Carmen (2001), “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales”, en Calame, Pierre y Talmant, André, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Ediciones Trilce, pp. 203-223.

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2004), *Estimación del impacto del reingreso de la fiebre aftosa en Uruguay (2001-2003), Efectos sobre la economía en su conjunto*, www.mgap.gub.uy

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2003a), *Aspectos mas destacados del sector agropecuario en el 2003*, Montevideo, MGAP.

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2003b), *La ganadería en Uruguay. Contribución a su conocimiento*, Montevideo, MGAP-DIEA.

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2000), *Censo General Agropecuario*, Montevideo, MGAP-DIEA.

Moreira, Carlos (2003), *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del estado y delegación legislativa 1995-1999*, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial-FLACSO.

Moreira, Carlos y Narbondo, Pedro (1998), *La reforma de las empresas públicas en Uruguay (1992-1994). Actores, diagnósticos y objetivos (consideraciones basadas en el estudio de seis casos)*, Montevideo, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, *Documento de Trabajo Número 11*.

Moreira, Constanza (2001), “La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”, en Calame, Pierre y Talmant, André, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Ediciones Trilce, pp. 167-202.

Narbondo, Pedro (2003), “Nuevo paradigma de la gestión pública: transformación técnica o transformación política del estado” en *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp.63-88.

Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2001), “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, www.top.org.ar

Narbondo, Pedro; Ibarra, Luis y Traversa, Federico (2002), “La política de transformación del Estado Central: ajuste presupuestal y degradación de sus capacidades de acción”, en *Observatorio Político Informe de Coyuntura N°3*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 81-86.

Nuesch, Elizabeth (2002), *Las Personas Públicas No Estatales*, Monografía Final, Maestría en Ciencia Política, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Oficina de Planeamiento y Políticas Agropecuarias (2003), *Informe de Coyuntura Agropecuaria*, Montevideo, MGAP-OPYPA.

Oficina Nacional del Servicio Civil (2002), *Informe sobre Funcionarios Públicos*, Montevideo, ONSC.

Paolino, Carlos (2004), *El Gasto Público Agropecuario y el Uruguay del futuro*, Montevideo, CINVE.

Paolino, Carlos (2003), *Elementos para una evaluación del Proyecto de Desarrollo Ganadero en el Uruguay*, Montevideo, CINVE.

Peyrou, Juan I. (2004), Comentario a Los ciclos en el complejo lácteo argentino. Análisis de políticas lecheras en países seleccionados.

Peyrou, Juan I. (2003), *Situación de la Producción de leche en el Uruguay*, Montevideo, MGAP-OPYPA.

Picerno, A, Antía F, Sáder, M (2000), *Indices de encadenamiento, sectores claves y multiplicadores sectoriales. Estimación de la importancia del agro negocio en la economía uruguaya*, MGAP-OPYPA, mimeo.

Piñeiro, Diego (1989), "Actores sociales, estado y complejos agroindustriales", en *Perspectivas del desarrollo agroindustrial de nuevos productos no tradicionales de exportación en Uruguay*, Montevideo, MGAP-IICA.

Ramos, Conrado (2003), "La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres", en *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 89-157

Sáder Neffa, Mayid Fernando (2003), *Gasto Público Agrario en Uruguay en el periodo 1985-2001*, Oficina Regional de la FAO para América latina y el Caribe.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPA) (2003), *La lechería argentina*, Buenos Aires, SAGPA.

Stolovich, Luis (1988), *Poder económico. Poder político? Reflexiones polémicas en relación con la clase dominante y el bloque de poder en el Uruguay actual*, Montevideo, Centro Uruguay Independiente-CUI.

Stolovich, Luis y Rodriguez, Juan Manuel (1987), "Gobiernos y empresarios: sus vínculos personales", en De Sierra, Jerónimo (comp.), *¿Hacia donde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-FCU y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay-CIEDUR, pp. 163-201.

Traversa, Federico (2003), "Planificación y control. La importancia del rol del Estado en la conducción de los *policy networks*", en www.top.org.ar

ⁱ Agradezco a Nora Berretta y Carlos Paolino del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) de Montevideo-Uruguay sus comentarios a la primera versión de este trabajo presentada en agosto 2004 como ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD.

ⁱⁱ Estudio del caso nacional uruguayo para el proyecto Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ⁱⁱⁱ El I&D agropecuario en las últimas décadas osciló entre 0.22 y 0.39 del PBI, y en los noventa significó poco menos del 2% del PBI agropecuario (Comisión Económica para América latina, 2004; Beintema y otros, 2000).

^{iv} En otras zonas del mundo, los porcentajes de la producción de leche que se industrializa o se consume en el mercado interno varía entre Nueva Zelanda (97 y 3 por ciento), Australia (80 y 20 por ciento), Unión Europea (70 y 30 por ciento), Canadá y Estados Unidos (60 y 40 por ciento) (Gutman y Guiguet, 2003)