Lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el sector agropecuario

Ec. Verónica Durán Fernández

La pasada administración de gobierno llevó adelante importantes innovaciones institucionales orientadas a lograr una planificación estratégica de las políticas públicas, tendencia que se consolidó en la actual administración. La elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo que enmarque un conjunto de Planes Sectoriales permitiría alinear el trabajo de diversas instituciones y programas ya existentes para la consecución de la visión de largo plazo respecto al desarrollo económico del país.

En lo que hace a las políticas que involucran al sector agropecuario, se destaca la creación de los Gabinetes Productivo, de Innovación, de Bioseguridad y Gabinete Social, que han logrado interesantes avances en el diseño e implementación de políticas de largo plazo.

La estrategia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se inscribe en esa visión de largo plazo y apunta a potenciar la competitividad agropecuaria y agroindustrial logrando un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la integración social y la preservación del medio ambiente. Para ello es clave potenciar la "institucionalidad ampliada" agropecuaria y re orientarla hacia el cumplimento de las grandes prioridades estratégicas definidas por el MGAP y enmarcadas en una Estrategia Nacional de Desarrollo.

1. LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS EN URUGUAY: CONSTRUYENDO UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO

En la pasada administración de gobierno se iniciaron importantes innovaciones institucionales en lo que hace a la planificación de largo plazo de las políticas públicas, las que se consolidaron con la actual administración.

Por una parte, se destaca la conformación de varios Gabinetes Ministeriales, integrados por los distintos ministerios con competencias en la materia y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Además, la OPP y el Ministerio de Industria están liderando la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo y de una política industrial para el próximo quinquenio[1]. Tomando en cuenta la reciente experiencia internacional en

[1] *Se destacan las contribuciones plasmadas en los siguientes documentos: "Políticas de desarrollo productivo: Uruguay 2010-2015", MIEM, noviembre de 2009, disponible en http://www.vadenuevo.com.uy/images/stories/pol_des_prod_miem.pdf, "Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay", OPP, julio de 2009 y "Estrategia Uruguay III Siglo – Aspectos productivos", OPP, agosto de 2009.*

términos de política industrial y políticas de desarrollo productivo de países como Corea del Sur, Japón, Reino Unido, Irlanda y Brasil, se propone la elaboración de Planes Sectoriales quinquenales (sujetos a ajustes y revisiones semestrales), que permitan alinear el trabajo de un conjunto de instituciones y programas ya existentes enmarcándolos en una Estrategia Nacional de Desarrollo. Así, se plantea la necesidad de identificar claramente los diferentes roles institucionales y sus respectivas responsabilidades para el efectivo cumplimiento de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

A diferencia de la experiencia de gobiernos anteriores, en que los Ministros dialogaban entre sí y trabajaban conjuntamente a través de sus funcionarios y técnicos para la búsqueda de soluciones a problemas concretos, en la etapa actual se construyó un espacio institucional que permitió elaborar diagnósticos conjuntos, reflexionar en torno a las políticas de desarrollo de largo plazo y acordar los lineamientos estratégicos de las políticas públicas.

En lo que hace a las políticas que involucran al sector agropecuario, hay que destacar la creación de los Gabinetes Productivo, de Innovación y de Bioseguridad[2]. Hasta el momento los tres Gabinetes han llegado a interesantes resultados en términos de diseño e implementación de políticas de largo plazo.

El Gabinete Productivo se constituyó en junio de 2008 con la integración de los Ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y con el soporte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que posteriormente se integró en forma plena. Luego se incorporaron el Ministerio de Turismo y Deportes (MTD) y el de Relaciones Exteriores (MRREE).

La visión de largo plazo del Gabinete Productivo consiste en modificar la estructura productiva del país de modo que permita lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable con justicia social. Se trata de fortalecer, expandir y articular la estructura productiva aumentando en forma significativa el valor agregado y contenido tecnológico de la producción uruguaya, para lograr una expansión y una mejora en la calidad del empleo.

Una de las primeras actividades del Gabinete Productivo fue analizar la estructura productiva nacional con un enfoque de cadenas de valor. Más de cuarenta técnicos de los ministerios involucrados participaron en los estudios y análisis, además de que se consultó a expertos, empresarios y sindicatos de cada sector. En una primera etapa se seleccionaron ocho cadenas para su estudio y diagnóstico. Importa destacar que cuatro de estas cadenas son de base agropecuaria (forestal maderera, láctea, carne vacuna y granos y oleaginosos), a

[2] *Además se creó el Gabinete Social, cuyo cometido son las políticas de largo plazo de acceso a la vivienda, salud y educación.*

lo que se agrega la de energías renovables en su componente de agrocombustibles. Las restantes cadenas estudiadas en esa instancia fueron: automotriz, tecnologías de la información y la comunicación (Tics) y farmacéutica[3]. Al año siguiente se analizaron las cadenas avícola, porcina, cítricos, textil-vestimenta y de Bio y Nanotecnología[4]. De modo que la mayoría de las cadenas de valor analizadas por el Gabinete Productivo forman parte del sistema agroindustrial.

La segunda etapa del trabajo consistió en determinar las potencialidades y oportunidades que enfrenta cada cadena y a qué restricciones y amenazas está sometida, estableciendo un conjunto de objetivos estratégicos e identificando posibles líneas de políticas públicas para aumentar la producción y agregarle valor[5].

En la tercera etapa se seleccionaron las principales medidas de política planteadas, tanto de corte horizontal como vertical, así como un horizonte temporal para llevarlas adelante[6].

Simultáneamente, el Ministerio de Industria elaboró varios documentos que nutrieron el análisis del Gabinete Productivo y que avanzan en esa misma visión estratégica[7], al tiempo que las autoridades del MIEM divulgaron en la prensa nacional los lineamientos estratégicos de la política industrial[8].

En 2010 el Gabinete Productivo puso en marcha once Consejos Sectoriales Tripartitos, que incluyen la participación de organizaciones empresariales y de trabajadores en el diseño de las políticas estratégicas de esas cadenas de valor, sobre la base de los lineamientos de largo plazo acordados en la etapa previa. Los Consejos Tripartitos que se han puesto en funcionamiento hasta el momento trabajarán en las siguientes áreas: forestal-madera, textil, vestimenta, cuero, lácteos, bio y nano tecnología, energías renovables, farmacéutica, naval, automotriz y Tics.

En consonancia con la visión de desarrollo plasmada en el Gabinete Productivo, durante la pasada y la actual administración de gobierno se introdujeron importantes cambios en la estructura institucional para el desarrollo de la Ciencia,

---

[3] *Cadenas de Valor (I), Gabinete Productivo, 2008.*
[4] *Cadenas de Valor (II), Gabinete Productivo, 2009.*
[5] *Cadenas de Valor (III), Gabinete Productivo, 2010.*
[6] *"Objetivos por cadenas productivas. Etapas 2010 en adelante", Gabinete Productivo, 2010.*
[7] *"Directivas de la estrategia industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica", MIEM, mayo de 2008.*
[8] *A modo de ejemplo se puede ver la entrevista realizada por el periódico vadenuevo.com al Ec. Sebastián Torres, Director de la Dirección Nacional de Industrias (agosto de 2010). Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,220,O,S,0,PAG;CONC;222;1;D;5786;1;PAG.*

Tecnología e Innovación: se creó el Gabinete Ministerial de la Innovación en abril de 2005[9], que elaboró un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) se renovó el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) y se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), como Persona Pública no Estatal encargada de diseñar, organizar y administrar programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al fortalecimiento de las capacidades de innovación.

El diagnóstico del Gabinete de la Innovación incluye, entre los principales desafíos del país en el área de ciencia, tecnología e innovación, contribuir a la interacción dinámica entre los sectores intensivos en conocimiento y los intensivos en recursos naturales, a través del reforzamiento de la innovación de las empresas de ambos sectores.

Al igual que en el Gabinete Productivo, las cadenas agroindustriales fueron seleccionadas por el Gabinete de la Innovación como un sector estratégico hacia donde incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, además del medio ambiente y los recursos naturales, las alternativas energéticas, la biotecnología, el complejo turístico, la salud y la farmacéutica y las tecnologías de la información y las comunicaciones[10].

Así, el Equipo Operativo del Gabinete de la Innovación contrató una serie de estudios y consultorías a técnicos de reconocida trayectoria, los que fueron utilizados para la elaboración del PENCTI[11]. La consultoría sobre las cadenas agroindustriales[12] destaca que la perspectiva para los próximos años es de una consolidación de las tendencias favorables de precios y mercados para los productos de base agropecuaria, lo que llevará a una mayor demanda de tierras y, por consiguiente al aumento del precio de la tierra. De modo que será necesario profundizar el proceso de intensificación de la producción y mejorar los niveles de productividad, para lo que se requiere una aceleración de la innovación y el cambio técnico.

Por su parte, en 2008 se creó el Gabinete Nacional de Bioseguridad, integrado por el Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca –quien lo preside–, el Ministro de Salud Pública (MSP), el Ministro de Economía y Finanzas (MEF), el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministro de

---

[9] *El Gabinete de la Innovación se constituyó por decreto en abril de 2005 con la integración del Ministro de Educación y Cultura (MEC) –que lo preside–, el MIEM, el MEF y la OPP. En diciembre de 2006 la Ley N° 18.084 le confirió rango legal, otorgándole un rol central en la fijación de lineamientos político-estratégicos en Ciencia, Tecnología e Innovación.*

[10] *Ver en este Anuario el artículo "Uruguay: las políticas tecnológicas agropecuarias y el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI)" del Ing. Agr. Dr. Ec. Carlos Paolino.*

[11] *Los documentos están disponibles en la página web de la ANII (www.anii.org.uy).*

[12] *"Informe final de la consultoría sobre cadenas agroindustriales en el marco del PENCTI", Dabezies, M. (coord.), Errea, E. y Souto, G. (2008).*

Relaciones Exteriores (MRREE) y el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM)[13]. Así, se modificó sustancialmente el sistema regulatorio para el cuidado de la bioseguridad, en base a una nueva estructura institucional y con la metodología de Análisis de Riesgos. Los lineamientos básicos de la política en materia de bioseguridad se basa en la "coexistencia regulada" que implica el análisis "caso a caso" de cada evento transgénico que se plantea introducir al Uruguay, así como las condiciones específicas de regulación apropiadas para garantizar la coexistencia entre materiales genéticos vegetales transgénicos y no transgénicos. La implementación de esta política exigió la implementación y/o fortalecimiento institucional específico. En efecto, para ello se creó una Comisión para la Evaluación del Riesgo en Bioseguridad, y un Comité de Articulación Institucional[14]. También está prevista la participación ciudadana, incluso al nivel de definición de las políticas públicas (a través del Comité Consultivo en Biotecnología).

Además de los Gabinetes Ministeriales el gobierno impulsó la creación y reestructura de otros organismos públicos que podrían desempeñar un importante rol para el desarrollo del sistema agroindustrial, si su trabajo se enmarca en las grandes líneas estratégicas definidas por la Estrategia Nacional de Desarrollo y los Gabinetes Ministeriales. En particular, se estima que tendrán un importante papel el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Agencia Nacional de Desarrollo[15] (ANDE), junto con la reestructura de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y la Ley de asociaciones público-privadas, además de la Comisión Interministerial para el Comercio Exterior (CIACEX).

El INEFOP fue creado en 2008 como Persona Pública no Estatal de carácter tripartito[16]. Su principal cometido es ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores del sector privado, tarea que en parte se prevé que cumpla actuando a través de una amplia Red de articulaciones institucionales. Interesa destacar que los trabajadores rurales son parte de las poblaciones específicas que atiende el INEFOP, al tiempo que también existen programas para la mejora de la competitividad de las empresas y la consolidación de sus trabajadores. La ley prevé que el INEFOP promoverá la creación de Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional (ya funciona el de la construcción) así como Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional en el interior del país. Los diagnósticos realizados en el marco del Gabinete Productivo señalan que en la mayoría de las cadenas agroindustriales seleccionadas existen carencias de formación de los trabajadores, por lo que parece oportuno crear Comités de Empleo y Formación Profesional que estudien y atiendan la demanda de calificación laboral en el área rural, derivada de la expansión y diversificación del sector agropecuario. Esto permitiría diseñar planes

[13] *Decreto 353/2008 y otros modificativos*.
[14] *Integrado por delegados del MGAP, MSP, MVOTMA, MEC-IIBCE, LATU, INIA, INASE, Instituto Pasteur y UDELAR.*
[15] *La ANDE fue creada por la Ley N° 18.602 pero todavía no ha sido implementada.*
[16] *Ley N° 18.403.*

de formación y capacitación que estén alineados con las estrategias de largo plazo para el desarrollo de la agroindustria.

El Gabinete Productivo –a través de sus estudios "Cadenas de Valor" – detectó también que las cadenas agroindustriales enfrentan importantes restricciones derivadas de las carencias en infraestructura de transporte vial, ferroviaria y portuaria, entre otras. Las obras que pueda realizar el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) posiblemente no sean de la magnitud suficiente para dar respuesta a las demandas derivadas del elevado dinamismo económico.

De modo que, con el objetivo de acelerar y apalancar la inversión pública en infraestructura, muy recientemente, en noviembre de 2010, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley sobre "Contratos de participación público-privada"[17]. En la exposición de motivos se establece que "…*el Uruguay presenta una dotación en infraestructura inferior a la que determinaría su desarrollo relativo. Este atraso relativo refleja el riesgo que representa para el país que la dotación en infraestructura se transforme en un cuello de botella para continuar con el proceso de crecimiento económico sostenido de los últimos años, constituyéndose así en un freno al fomento de la cohesión social y territorial, lo cual redunda en beneficio de toda la población…*". Se agrega que *"…es necesario aumentar la inversión en infraestructura para maximizar las oportunidades de crecimiento del país, concretar el proyecto estratégico que nuestro país sea un polo logístico para la región, y resolver algunas urgencias de carácter social...".* Continúa la fundamentación con que "*…el aumento de la inversión en infraestructuras no debería quedar restringido al incremento del espacio fiscal disponible, ya que la esfera pública tiene, entre otros, el costo asociado al enlentecimiento de las inversiones que las requieren. Para ello se propone establecer un marco regulatorio legal para la Participación Público-Privada (PPP) en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados…".* Según varios especialistas a nivel internacional, la modalidad de asociación público-privada para implementar inversiones en infraestructura es una buena alternativa no sólo porque se aceleran las inversiones, sino porque además se mejoran las condiciones para el mantenimiento posterior, usualmente se logran menores sobrecostos, mayor productividad y mejor servicio.

Por otra parte, en la pasada administración de gobierno se creó la Coordinación Interministerial para el Comercio Exterior (CIACEX)[18] con el cometido de definir las principales líneas de acción en lo atinente a la inserción comercial internacional, la negociación comercial, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones. Además, la CIACEX tendrá el rol de definir las políticas estratégicas de *Uruguay XXI* (una Persona Pública no Estatal con representación del sector público y el privado), y todos los organismos relacionados con la inserción

[17] *El proyecto de Ley está disponible en http://www.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/11/cons_min_218.pdf*
[18] *Decreto 522/2006, de 31 de marzo de 2006.*

internacional de las empresas, tanto en los aspectos comerciales como de atracción de inversiones.

2. EL "MAPA DE RUTA" PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO[19]

Desde que se inició su gestión, a principios de marzo de 2010, el nuevo Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Agr. Tabaré Aguerre, difundió los lineamientos estratégicos para las políticas públicas en el sector agropecuario en los próximos años.

La estrategia del MGAP apunta a potenciar la competitividad agropecuaria y agroindustrial logrando un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la integración social y la preservación del medio ambiente, lo que constituye una visión compartida con los objetivos del Gabinete Productivo y de la Estrategia Nacional de Desarrollo propuesta por la OPP.

En la visión del MGAP no se busca incrementar solamente la competitividad estática de la producción primaria, sino crear "nichos" de mercado de alto valor, diferenciándolos de los tradicionales mercados de productos básicos, lo que se plasma en una imagen objetivo que requiere una paulatina transformación de toda la economía nacional.

La estrategia implica el mejoramiento tecnológico permanente de las actividades primarias y la mejora gradual del perfil de exportaciones mediante innovaciones continuas en productos, procesos y actividades.

Los principales objetivos estratégicos del MGAP incluyen:

1) Desarrollar bienes públicos con un enfoque "moderno":
    a. investigación y capacitación para la preservación de los recursos naturales,
    b. planes de contingencia, de adaptación y mitigación del cambio climático,
    c. información en tiempo para la toma de decisiones públicas y privadas, y
    d. políticas vinculadas a la sanidad animal y vegetal y a la calidad e inocuidad de los alimentos.

2) Contribuir al desarrollo e integración de las cadenas agroindustriales exportadoras, logrando crecientes niveles de diferenciación. El mayor valor agregado de las cadenas agroindustriales provendrá de la creación

[19] *Se retoma aquí parte del análisis realizado en mayor profundidad en el Capítulo Introductorio de este Anuario, por parte del Ing. Agr. Dr. Carlos Paolino, Director de OPYPA.*

de innovaciones, para lo que se requiere desarrollar nuevas capacidades tecnológicas (TICs, biotecnologías, nanotecnología, bioelectrónica, nuevas energías, etc.) alineadas con las plataformas agroexportadoras.

3) Apuntalar el desarrollo rural y la integración social.

El diseño de políticas públicas orientadas por estos lineamientos estratégicos trasciende al propio MGAP y requiere una gran coordinación al interior de la estructura centralizada del Gobierno y de alianzas público-privadas, lo que constituye una innovación en los arreglos institucionales. Se trata de un modelo mixto de gobernanza con tres pilares: la estructura tradicional del gobierno central, un pilar descentralizado y uno compuesto por Redes con el sector privado.

El Ministro Aguerre ha enfatizado en la necesidad de potenciar lo que ha dado en llamar la "institucionalidad agropecuaria ampliada", de modo de alinear las políticas de un conjunto de instituciones a esta estrategia de largo plazo para el sector. Esta institucionalidad incluye, además de la estructura central del MGAP y sus diversos programas y proyectos, a diversas Personas Públicas no Estatales (INALE, INIA, INAVI, INASE, INAC, IPA), todos ellos involucrados en la implementación de políticas públicas de infraestructura, capacitación, innovación, desarrollo de mercados, bienes públicos, etc. Como antecedente corresponde mencionar la creación del Consejo Agropecuario Nacional en la pasada administración, el que nuclea a las autoridades del MGAP, el Director de la OPP, tres representantes del Congreso de Intendentes, los presidentes del IPA, INIA, INAVI, INASE e INAC, un representante del Instituto Nacional de Colonización, un representante de la ANEP (Consejo de Educación Técnico Profesional) y un representante de la Universidad de la República, vinculado a la docencia en temas agropecuarios[20].

La existencia de una multiplicidad de instituciones con participación del MGAP y de otros actores públicos y privados plantea como principal dificultad que, en muchos casos, la orientación de las actividades está dada por los objetivos específicos para los que fueron creadas las instituciones y su propia lógica interna, más que por los lineamientos de la política agropecuaria, enmarcada en una Estrategia Nacional de Desarrollo.

Por ello lo que se pretende no es avanzar hacia una centralización burocrática de la ejecución de las políticas públicas, sino más bien fijar las principales orientaciones estratégicos y alentar una ejecución descentralizada en los territorios, apelando para ello a la coordinación de varias estructuras institucionales (diferentes formas de gobernanza para la implementación de las políticas públicas),, que incluyen no sólo a las Unidades Ejecutoras del MGAP sino también a las múltiples Personas Públicas no Estatales y a los diferentes tipos de

[20] *Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, N° 18.126, de 22 de mayo de 2007.*

Redes Institucionales (públicas/privadas, pero también pública/privada y privada/privada)

La implementación de las principales definiciones de políticas públicas exige, en muchos casos, no sólo apelar a las capacidades institucionales ya existentes y su mejor coordinación, sino también y, cuando corresponda, apelar a la construcción de las nuevas capacidades que se requieran en función de las prioridades señaladas.

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DABEZIES, M. (coord.), ERREA, E. y SOUTO, G. (2008). Informe final de la consultoría sobre cadenas agroindustriales en el marco del PENCTI. Montevideo. Disponible en http://www.anii.org.uy/imagenes/libro_cadenas_agroindustriales.pdf.

Gabinete Productivo (2008). Documento base del Gabinete Productivo para el Desarrollo Estratégico de las Cadenas Productivas. Montevideo. Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,415,O,S,0.

Gabinete Productivo (agosto de 2008). Cadenas de Valor (I). Montevideo. Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,529,O,S,0.

Gabinete Productivo (noviembre de 2009). Cadenas de Valor (II). Montevideo. Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,529,O,S,0.

Gabinete Productivo (2010). Objetivos por cadenas productivas. Etapas 2010 en adelante. Montevideo. Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,529,O,S,0.

MARTÍNEZ, N. (2010). Hacia una estrategia integrada de promoción de las exportaciones en Uruguay. Universidad de Georgetown, Buenos Aires. Disponible en http://cdm15036.contentdm.oclc.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/p15036coll3&CISOPTR=668&filename=669.pdf

MIEM (2008). Directivas de la estrategia industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica. Montevideo. Disponible en http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,10,415,O,S,0.

MIEM (2009). Políticas de desarrollo productivo: Uruguay 2010-2015. Montevideo. Disponible en http://www.vadenuevo.com.uy/images/stories/pol_des_prod_miem.pdf.

OPP (julio de 2009). Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay. Montevideo. Disponible en http://www2.opp.gub.uy/documentos/OPP%20EUIIIS%20Num1.%20Factores%20clave%20para%20el%20crecimiento%20economico%20sostenido.pdf

OPP (agosto de 2009). Estrategia Uruguay III Siglo – Aspectos productivos. Montevideo. Disponible en http://www2.opp.gub.uy/documentos/OPP%20EUIIIS%20Num2.%20Estrategia%20Uruguay%20III%20Siglo%20Aspectos%20Productivos.pdf