

# **¿Quién Tracciona la Estrategia Sectorial para la Inserción Internacional? Desafíos de Coordinación post-COVID en Cadenas Agroindustriales de América Latina**

*Andrea González (IIEP)*

*Juan Carlos Hallak (CONICET/IIEP)*

*Andrés Tacsir (IIEP)*

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 104

Diciembre de 2021

Los documentos de trabajo de la RedNIE se difunden con el propósito de generar comentarios y debate, no habiendo estado sujetos a revisión de pares. Las opiniones expresadas en este trabajo son de los autores y no necesariamente representan las opiniones de la RedNIE o su Comisión Directiva.

The RedNIE working papers are disseminated for the purpose of generating comments and debate, and have not been subjected to peer review. The opinions expressed in this paper are exclusively those of the authors and do not necessarily represent the opinions of the RedNIE or its Board of Directors.

Citar como:

González, Andrea, Juan Carlos Hallak y Andrés Tacsir (2021). ¿Quién Tracciona la Estrategia Sectorial para la Inserción Internacional? Desafíos de Coordinación post-COVID en Cadenas Agroindustriales de América Latina. *Documento de trabajo RedNIE N°104*.

# **¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID en cadenas agroindustriales de América Latina<sup>1</sup>**

Andrea González  
IIEP

Juan Carlos Hallak  
CONICET & IIEP

Andrés Tacsir  
IIEP

Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP)

Universidad de Buenos Aires

Abril 2021

## **Resumen**

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

---

<sup>1</sup> Agradecemos la asistencia de Julián Macaggi en esta investigación. Agradecemos también los valiosos comentarios de Andrés López y Ricardo Rozemberg. Este trabajo fue realizado con el apoyo financiero del BID INTAL en el marco de la convocatoria “Comercio e Integración en el Mundo Post-Covid-19: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe”.

## I. Introducción

Uno de los ejes centrales de la recuperación post-COVID del tejido productivo en América Latina será indudablemente el fortalecimiento de su inserción internacional. El logro de una mayor y mejor integración en los flujos internacionales de comercio permitirá a los sectores productivos ampliar la escala, incrementar la productividad, mejorar la calidad y adoptar innovaciones. A la vez, el foco en la inserción internacional incentivará a los sectores público y privado a diseñar e implementar respuestas sustentables a los desafíos que este objetivo presenta en los diversos entramados productivos de la región. Ello requerirá esfuerzos de las empresas, pero también de una fuerte mejora en la capacidad de acción colectiva del sector privado y de coordinación entre éste y el sector público para acompañar estos esfuerzos con políticas, provisión de bienes públicos e instituciones.

En el desafío de una mayor integración comercial con el resto del mundo, el complejo agroalimentario está llamado a jugar un rol clave. Este complejo no solo es relevante por su importancia histórica como sector exportador en la región sino también por su potencial de crecimiento. En las últimas décadas, parte del *agribusiness* demostró capacidad de innovación y organización adaptándose a las demandas internacionales, experimentando cambios tecnológico-productivos en las firmas, adoptando nuevas formas de vinculación a lo largo de la cadena de valor y logrando destacados avances en su cooperación con el sector público ante un contexto de mayor competencia por productores de otros mercados (Ardila y otros, 2019; Crespi, Katz y Olivari, 2017). Sin embargo, la capacidad de lograr estos avances deberá ser afianzada, profundizada y generalizada para afrontar los nuevos desafíos que traerá la economía post-COVID.

El mundo post-COVID traerá nuevas demandas y desafíos para el complejo agroalimentario. A las crecientes exigencias de inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias, se sumarán mayores exigencias de certificación sobre condiciones laborales, sociales y ambientales bajo las cuales se producen los alimentos. A la vez, en respuesta a un mayor temor post-COVID asociado a potenciales riesgos en el consumo de alimentos, son esperables superiores exigencias en términos de información sobre la producción, el manejo y el transporte de los alimentos a lo largo de la extensa y compleja cadena de valor. En este contexto, los sectores que aspiren a dar respuestas a las nuevas demandas deberán redoblar sus esfuerzos, tanto a nivel empresa como colectivamente en la cadena de valor, para entender y responder a las preocupaciones y preferencias de los consumidores, así como para cumplir las exigencias técnicas de distribuidores y gobiernos.

Los esfuerzos del sector privado requerirán nuevos bienes públicos sectoriales que los complementen y los potencien. Por ejemplo, para cumplir con las exigencias técnicas de terceros países los sectores agroalimentarios demandarán eficientes sistemas de difusión de información y capacitación en temas de inocuidad y ambientales, sistemas de trazabilidad, esquemas normalizados de captura de información de campo, investigación en genética y nutrición vegetal y animal e inversión en infraestructura para control de calidad y cumplimiento de protocolos sanitarios y fitosanitarios. A la vez, el potencial uso discrecional de dichas exigencias técnicas requerirá mecanismos de monitoreo y rápida respuesta ante la emergencia de nuevas restricciones por parte de los países de destino.

Para enfrentar estos desafíos, en cada cadena de valor será imprescindible definir una estrategia de competitividad e inserción internacional que permita la identificación de aquellos bienes públicos prioritarios y guíe la coordinación de acciones entre empresas, eslabones de la cadena de valor y actores del sector público en el marco de una agenda consensuada. Para ser exitosa, la estrategia debe contar con el consenso de los actores relevantes, públicos y privados, porque de ello dependerá el compromiso de estos actores con las acciones que a cada uno le corresponda. También es crítica la necesidad de coordinar la implementación de la estrategia, que requiere un trabajo constante de gestión para organizar a los actores involucrados, procesar la información relevante, clarificar dudas sobre acciones tácticas, convocar a especialistas, monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de otras instituciones e insistir en el mantenimiento de la agenda ante incumplimientos de estos compromisos. Por ejemplo, una estrategia de posicionamiento en los mercados externos puede requerir la definición de lineamientos de comunicación en dichos mercados, la identificación de las cualidades del producto que se pretende enfatizar y la construcción de sistemas de trazabilidad y certificación que garanticen dichas cualidades, entre muchísimas otras acciones posibles que podrían ser parte de la estrategia diseñada. A la vez, estas acciones requerirán la intervención de varios actores privados como agencias de publicidad, cámaras empresariales, laboratorios, organismos de certificación y empresas de sistemas, y de actores públicos como agencias de promoción de exportaciones, institutos de investigación agropecuaria y servicios de protección fitosanitaria, entre muchos otros actores públicos y privados. Los estudios sobre formulación y ejecución de políticas de desarrollo productivo, entre las que se encuentran las políticas de competitividad e inserción internacional que aquí nos interesan, concluyen que la efectividad de las mismas es mayor cuando resultan de un proceso de cooperación público-privada (Cornick y otros, 2018; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

La formulación de una estrategia de inserción internacional en un marco de cooperación público-privada y la formación de consenso en torno a ella llevan tiempo. Más tiempo aún lleva su implementación, que requiere la construcción de bienes públicos y una gran variedad de acciones públicas y privadas. Por ello, es alto el riesgo de que el compromiso de los participantes decaiga y la estrategia se abandone, particularmente cuando los resultados buscados se concretan solo en el mediano y largo plazo. Esto es particularmente importante en países en donde es común que los cambios de administración conlleven pronunciados cambios en la orientación de las políticas de desarrollo productivo. Más generalmente, la literatura encuentra que en América Latina las experiencias de cooperación público-privada en políticas de desarrollo productivo tienen como característica persistente su falta de continuidad (Devlin y Moguillansky, 2009; Crespi y otros, 2014; Schneider, 2013).

Ante la importancia de generar ámbitos de coordinación para la formulación e implementación de estrategias sectoriales de competitividad e inserción internacional, una pregunta central es qué tipo de arreglos institucionales son más conducentes a lograr dicha coordinación. Una amplia literatura estudia experiencias de agencias del Estado y cuerpos consultivos que en América Latina han tenido a cargo la coordinación de ámbitos de interacción público-privados para la competitividad e inserción internacional como mesas o foros sectoriales (Bianchi y otros, 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019; Cornick y otros, 2018; Eslava, Meléndez y Perry, 2013; Ghezzi, 2019; Gutman, López y Ubfal, 2006; Obaya y Stein, 2020; Schneider 2013). Un denominador común en los casos estudiados es la fuerte dependencia de estas instancias de interacción público-privada del apoyo político de la autoridad central, el cual sustenta la capacidad de formulación y tracción de la agenda, pero se desvanece rápidamente ante cambios de administración, de autoridades dentro de la misma administración o simplemente de prioridades en las políticas.

En contraposición, otros tipos de arreglo institucional menos estudiados tienen como actor central a entidades de alcance estrictamente sectorial distintas a las cámaras empresariales de representación gremial. Estas entidades pueden ser tanto público-privadas como solo privadas. En cualquier caso, tienen como característica común incluir a los distintos eslabones de la cadena de valor, particularmente a los eslabones primario y procesador en las cadenas agroalimentarias, de forma tal de proveer un ámbito de diálogo e interacción que permita alinear miradas o posiciones originalmente dispares en el sector. Así, pueden cumplir un rol de liderazgo y coordinación en el diseño e implementación de una agenda de competitividad e inserción internacional, erigiéndose

como referente sectorial en la interacción con otros actores públicos y privados. Si bien no se encuentran totalmente a salvo de los vaivenes políticos, tienen la ventaja de poder focalizarse en una agenda de competitividad de largo plazo resguardada de distracciones usuales relacionadas con reclamos de tipo impositivo o negociaciones salariales. Este foco, a la vez, facilita el establecimiento de relaciones estables de cooperación público-privada.

Un primer tipo de entidades sectoriales con capacidad de ejercer un rol de liderazgo y coordinación para llevar a cabo una agenda de inserción internacional son los institutos de desarrollo sectorial. Estos institutos son típicamente entidades público-privadas con distintos grados de autonomía de la autoridad central del Estado. A la vez, suelen tener el financiamiento asegurado mediante impuestos sobre los productos comercializados por la cadena. La participación de los distintos eslabones en el directorio de la entidad, así como la de representantes de la autoridad pública, busca facilitar la cooperación público-privada y la generación de consensos. Aun cuando algunos de estos institutos conservan todavía funciones de fijación de precios de las materias primas o, más generalmente, juegan un rol para transparentar la formación de los precios –tradicionalmente una fuente de tensión entre productores primarios y procesadores– han evolucionado hacia un rol más estratégico en el diseño e implementación de agendas orientadas hacia la inserción internacional. Tal es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y del Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA) en Argentina, del Instituto Nacional de la Leche (INALE) en Uruguay y del Instituto del Café (ICAFE) en Costa Rica. Ejemplos de estudios de entidades de este tipo son McDermott, Corredoira y Kruse (2009), que analizan una nueva configuración de instituciones lideradas por la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) en el sector del vino en Mendoza, y Bianchi y otros (2016), que evalúan al Instituto Nacional de Carnes (INAC) en su implementación de un sistema de trazabilidad en el sector de la carne vacuna en Uruguay.

Un segundo tipo de entidad con estas características está constituido por asociaciones empresarias estrictamente privadas cuyo objetivo principal es el desarrollo integral de la cadena de valor o, más específicamente, su inserción internacional. Algunas de estas entidades trabajan en el desarrollo de la cadena promoviendo, por ejemplo, acciones de investigación tecnológica, capacitación y provisión de información de mercado. Como ejemplos podemos citar a la Asociación Maíz y Sorgo Argentino (Maizar) y la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina (FUNPEL) en Argentina, y a la Fundación para el Desarrollo Frutícola (FDF) en Chile, así como el caso de Fundação ABC (Brasil) estudiado por Azevedo y otros (2018) en el sector agrícola de Brasil. Otras entidades fueron creadas específicamente para potenciar la inserción internacional del

sector trabajando, por ejemplo, la apertura de mercados, el posicionamiento y promoción de los productos en los mercados externos, la promoción de innovaciones productivas y la estandarización de parámetros de calidad. Aquí, como ejemplos encontramos a Proarándanos en Perú, *Wines of Chile* en Chile y *All Lemon* y Argenpork en Argentina, así como el caso de la Unión de Productores y Exportadores Frutihortícolas del Uruguay (UPEFRUY) en Uruguay estudiado por Bianchi y otros (2016). Como entidades estrictamente privadas, este segundo tipo de entidades gozan de mayor autonomía del poder estatal que las entidades público-privadas, lo que favorece la continuidad de la agenda establecida ante cambios políticos. Por otro lado, tienen como desafío involucrar y comprometer a las agencias del Estado relevantes en las acciones necesarias y resolver el problema de *free-riding* en la financiación de su funcionamiento y la construcción de bienes públicos sectoriales.

Con el fin de contribuir a identificar políticas que favorezcan la integración comercial de las cadenas agroalimentarias en un mundo post-COVID que impondrá mayores exigencias a las capacidades de cooperación, coordinación y definición estratégica de las cadenas agroalimentarias, creemos de central relevancia estudiar este tipo de arreglos institucionales sectoriales. A través de un estudio de casos comparado, en este trabajo analizamos dos instituciones sectoriales que han demostrado capacidad de coordinación para la formulación y ejecución de proyectos exitosos orientados a la inserción internacional en cadenas agroalimentarias no tradicionales. Estas dos entidades representan, respectivamente, a los dos tipos de entidades antes mencionadas.

En representación del tipo de entidad público-privada, seleccionamos como caso de estudio al Instituto Nacional de Carnes (INAC) en Uruguay. El INAC es una persona pública no estatal fundada en 1984 cuya misión es el desarrollo del complejo cárnico. Tiene dos funciones principales: la vigilancia de la comercialización en el mercado interno y la promoción de la internacionalización. A pesar de que su presidente, que es el encargado de gestionar la institución y además preside la junta directiva, es nombrado por el Poder Ejecutivo, la junta directiva está integrada también por las representaciones gremiales de la cadena (productores primarios y frigoríficos). De esta forma, el sector privado participa en el gobierno de la entidad. El financiamiento del INAC proviene de impuestos cobrados tanto a la venta de carne en el mercado interno como a las exportaciones. En los últimos años la institución se ha focalizado en forma creciente en la inserción internacional de la carne uruguaya, logrando crear importantes bienes públicos sectoriales. El más saliente de ellos es el sistema de trazabilidad para la carne vacuna que ha sido ampliamente reconocido y el primero de su tipo en el mundo. Entre sus desafíos más importantes se



encuentra desarrollar una agenda de diferenciación en un mundo en el que Uruguay, a diferencia de varios de sus competidores como Australia, Nueva Zelandia o los EE.UU., tiene acceso a pocos mercados con preferencias arancelarias (con la excepción de cuotas preferenciales como la Cuota Hilton o la 481) al estar limitado por los escasos acuerdos comerciales del Mercosur. De cualquier forma, el INAC ha logrado asumir una posición de liderazgo entre los diversos actores públicos y privados en la cadena para definir y coordinar la agenda de inserción internacional del sector.

En representación del tipo de entidad estrictamente privada, seleccionamos como caso de estudio a *All Lemon*, de Argentina. Esta institución se sustenta en una iniciativa privada conformada como una asociación civil sin fines de lucro por los principales exportadores tucumanos de limón fresco (muchos de los cuales son a la vez los principales exportadores de limón industrializado). Actualmente, nuclea a 20 empresas que representan el 75% de las exportaciones argentinas de limón fresco. Desde sus inicios tiene como principal propósito el control de la calidad comercial (cosmética) de los limones de exportación de las empresas asociadas a través de la estandarización y homogeneización de parámetros mínimos de calidad para responder a las crecientes demandas de los distribuidores y supermercados internacionales. Para ello creó un sello de calidad, "ALL LEMON" que controla rigurosamente en los empaques la calidad de los limones para exportación de sus asociados. El foco del control es la calidad de la fruta –el calibre, la presencia de averías, la uniformidad del color, la ausencia de plagas y los relativos a la madurez–, a diferencia de las certificaciones internacionales que controlan los procesos en la actividad primaria y el empaque. La actividad de *All Lemon* ha sido crítica para fortalecer la buena reputación del limón tucumano en el mundo y la confiabilidad comercial de sus exportadores. *All Lemon* también avanzó en la coordinación de actividades de promoción y posicionamiento del limón argentino en los mercados externos y en soluciones logísticas para la entrega de la fruta a clientes internacionales. La adhesión a la asociación es voluntaria. *All Lemon* se financia con aportes de los miembros y cuenta con una estructura muy pequeña apoyada por trabajo voluntario organizado en torno a comisiones temáticas (por ejemplo, control de calidad, acciones conjuntas logísticas).

En cada uno de estos casos, describimos en primer lugar las características del sector en el cual opera la entidad estudiada e identificamos los principales desafíos de competitividad e inserción internacional del sector. En segundo lugar, indagamos sobre el diseño institucional de la entidad. Analizamos dicho diseño a través de cinco dimensiones que creemos centrales como determinantes de su funcionamiento y capacidad de coordinación sectorial. Ellas son su misión y objetivos, autonomía de la autoridad pública central,

gobernanza, financiamiento y organización interna. Luego, analizamos el funcionamiento efectivo de la entidad tomando en cuenta variables como la cohesión interna lograda al interior de la cadena, la estabilidad de la agenda que persigue y la estabilidad y la capacidad técnica de quienes llevan a cabo sus actividades. Finalmente, evaluamos en forma integral hasta qué punto las características de diseño institucional de la entidad han determinado su capacidad de liderazgo y coordinación para traccionar una agenda de competitividad e inserción internacional enfrentando y superando los principales desafíos existentes, así como los nuevos desafíos que plantea el mundo post-COVID.

Tanto en el caso del INAC como en el de *All Lemon* encontramos que estas entidades efectivamente cumplen un rol central en el diseño y la coordinación de aspectos centrales de la agenda de competitividad e inserción internacional de sus respectivas cadenas de valor. Una de las conclusiones principales del estudio es que el éxito de las mismas en su rol de liderazgo y coordinación se sustenta en un diseño institucional adecuado a las características de sus respectivas cadenas y a sus necesidades de articulación institucional. En particular, el carácter público-privado del INAC, junto a su financiamiento derivado de tasas obligatorias, el liderazgo del sector público en su gestión –aunque con autonomía de la autoridad central– y un *staff* regido por contratos laborales privados han contribuido a lograr la integración de visiones e intereses frecuentemente contrapuestos en una visión y una estrategia consensuadas en torno a la orientación exportadora de la cadena, y una gestión que exhibe un alto grado de efectividad y desarrollo de capacidades para enfrentar proyectos de creciente complejidad. Por otro lado, el carácter exclusivamente privado de *All Lemon*, junto a su adscripción voluntaria, misión acotada y dimensión más modesta como organización, es funcional a la mayor integración vertical y concentración geográfica de la cadena del limón en Argentina, que requiere menos esfuerzos de armonización de intereses y objetivos, y a una configuración institucional preexistente en donde otras entidades ya tienen a su cargo la coordinación de aspectos centrales de la estrategia de competitividad e inserción internacional de la cadena.

Este es un estudio exploratorio que, con solo dos casos estudiados, no permite extraer conclusiones definitivas. Sin embargo, creemos que contribuye a dar el puntapié inicial a una agenda de investigación más amplia sobre la construcción de institucionalidad –por parte de los sectores público y privado– en cadenas agroindustriales que permita coordinar estrategias de competitividad e inserción internacional para abordar los desafíos de internacionalización en el mundo post-COVID. En la sección final, reflexionamos sobre algunos lineamientos de dicha agenda. Para el desarrollo de la investigación usamos fuentes de información primaria y secundaria. Realizamos

entrevistas a los directivos de las asociaciones empresarias y empresas del sector y a los funcionarios y técnicos de las áreas de gobierno pertinentes. Además, consultamos estudios académicos e informes de asociaciones empresarias y de organismos públicos nacionales.

## **II. Caso de Estudio: Instituto Nacional de la Carne (Uruguay)**

A pesar de su pequeño tamaño, Uruguay se convirtió en las últimas décadas en uno de los principales exportadores mundiales de carne vacuna logrando acceder por un lado a mercados con altos estándares de calidad como los EE.UU., la UE y Japón –mercados a donde no todos los países productores y exportadores pueden acceder– y por el otro a mercados como China con gran demanda pero de productos no diferenciados. La consolidación de Uruguay como exportador de carne vacuna ha requerido la coordinación del sector público y el sector privado para lograr avanzar tanto en el consenso sobre una agenda útil y ambiciosa como en su efectiva implementación que permitiese un crecimiento sostenido de las exportaciones. Entre los principales bienes públicos logrados para la internacionalización se encuentra el desarrollo del sistema de trazabilidad. Este sistema ha sido pionero en el mundo permitiendo a Uruguay no solo tener exitosas negociaciones sanitarias para aperturas de mercados sino también iniciar un camino de diferenciación que le permite hoy gozar del acceso a mercados sofisticados (como Japón y en alguna medida los EE.UU. y la UE.) que otros países del Mercosur no siempre tienen. Asimismo, el sector cárnico de Uruguay ha logrado construir un mecanismo para lograr certificaciones de calidad reconocidas internacionalmente. Más recientemente, el trabajo conjunto entre el sector público y privado se ha materializado en el desarrollo de una agenda de acceso a mercados y promoción comercial.

El Instituto Nacional de la Carne (INAC) ha contribuido, en gran medida, a los avances del sector vacuno uruguayo. El INAC, una persona pública no estatal, ha coordinado no solo a los actores del sector público y del sector privado, sino también a la multiplicidad de actores al interior del sistema público dedicado al desarrollo agroindustrial. Aunque no exento de vaivenes provocados por cambios de gobiernos, el INAC logró mantener a lo largo de los años una agenda estratégica de inserción internacional basada en la diferenciación. El sector privado vio en el INAC a la institución encargada de desarrollar la estrategia de inserción internacional, debido principalmente por contar con una visión de largo plazo que contemplaba la totalidad de la cadena de valor.

La capacidad del INAC de, primeramente, coordinar una agenda y, después, implementarla se basó en aspectos inherentes a su diseño institucional como su gobernanza interna y su financiamiento. El INAC tiene una clara definición de su mandato establecida por ley, que la ubica en un lugar central en la institucionalidad del sector cárnico. Además, su junta directiva está integrada por representantes tanto del sector primario como de los frigoríficos<sup>2</sup>. Finalmente, goza de estabilidad presupuestaria al financiarse con una tasa específica –característica solo de ciertas instituciones en América Latina– cobrada a las ventas internas y exportación de carne.

El diseño institucional del INAC fue funcional a los avances en la agenda para la inserción internacional del sector vacuno. Por un lado, permitió que las autoridades construyeran una agenda de mediano plazo que mantuviese un rumbo estratégico, aunque tuviera que acomodarse a las necesidades políticas. Por el otro lado, la integración en su junta directiva –principal órgano de su gobernanza– de representantes del sector público y representantes privados de los principales eslabones de la cadena de valor alentó la construcción de un ambiente de trabajo donde fue primando la confianza entre las partes y así se desarrolló una cultura de la cooperación que fue útil para alcanzar consensos sobre las decisiones a adoptar. Finalmente, en alguna medida empoderó al sector privado para que se convierta en un actor más relevante en el proceso de internacionalización del sector.

## **II.A. El sector cárnico en el mundo y en Uruguay**

### **El mercado mundial de la carne vacuna**

El consumo de carne vacuna representó en volumen alrededor del 20% del consumo mundial de carnes durante el período 2017-2019, por detrás de la aviar o porcina –42% y 35%, respectivamente– (OECD, 2020). En los últimos veinte años el consumo de carne vacuna aumentó cerca de un 20% hasta las 330M tn en 2019. Buena parte del aumento del consumo se produjo en países cuyas industrias nacionales no han podido satisfacer la creciente demanda doméstica. Así, desde el inicio del siglo, las exportaciones de carne a nivel mundial crecieron un 55% pasando de 6M tn en el año 2000 a 9M tn en 2019<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> No están representados en el INAC los distribuidores o carniceros ya que su trabajo se concentra principalmente en el mercado doméstico. Tampoco están representadas las curtiembres ya que los cueros se encuentran fuera de las competencias del organismo.

<sup>3</sup> El INAC estima que en el año 2020 hubo una caída de cerca de 10% en el valor de las exportaciones de Uruguay. Esta caída se debe no solo a los efectos negativos del COVID, sino

Durante el período 2000-2018 el comercio de carne vacuna a nivel mundial se caracterizó por la incursión de nuevos países importadores. En particular, China, que era un importador irrelevante al inicio del siglo, en 2018 representó un 11% de las importaciones mundiales con USD 4.800M. Una tendencia similar, aunque con menor intensidad, recorrieron otros países del Sudeste Asiático como Hong Kong, Corea, Vietnam o Indonesia. Por su parte, países que ya eran relevantes importadores como los EE.UU. y la UE fueron perdieron importancia relativa.

En línea con los grandes cambios en los importadores, los países exportadores también han variado. Actualmente los EE.UU., la UE, Australia, Brasil y la India son el origen del 75% de las exportaciones mundiales. A este primer grupo de países se les suma un segundo conjunto integrado por Nueva Zelanda, Argentina, Canadá, Uruguay, México y Paraguay que representan el 18% de las exportaciones. La evolución de la participación de los países desde el inicio del siglo ha sido bien diferente. Mientras los EE.UU. crecieron cerca de 15 puntos porcentuales, la India triplicó su participación. Estas expansiones se han dado a expensas de la participación de Australia, Nueva Zelanda y, en menor medida, Canadá. Argentina y Uruguay han mantenido su participación casi inalterada.

Los flujos de comercio internacional en el sector vacuno suelen darse entre países con acuerdos comerciales. Esto último es una característica del mercado de commodities donde la competencia es, en buena medida, por precio y los esquemas arancelarios resultan ser un gran determinante de los precios pagados. De esta forma, incluso pequeños diferenciales de aranceles pueden tener un efecto importante en el volumen comercializado. Los mayores exportadores de carne vacuna tienen acuerdos comerciales con los principales importadores. Buena parte de las exportaciones de los países de la UE y del NAFTA se realizan intrabloque (90% y 40%, respectivamente) sin aranceles. Australia, por ejemplo, goza de preferencias arancelarias en China, Japón, Corea, EE.UU. e Indonesia. Nueva Zelanda ha logrado el acceso sin aranceles a China. Entre el NAFTA y sus principales destinos de exportaciones extra-bloque, Japón y Corea del Sur, también existen acuerdos comerciales que garantizan acceso arancelario preferencial. El Mercosur, por el contrario, tiene muchas menos preferencias arancelarias con los países que han impulsado la demanda durante los últimos años. A pesar de que gozan de la Cuota Hilton y la Cuota 481

---

también a algunos factores de Uruguay, como una sequía y ventas de mucho ganado en pie a Turquía que redujo, transitoriamente, la oferta de carne en Uruguay.

destinada a cortes de calidad *premium* enviados a la UE, no disponen de estas preferencias para cortes de menor nivel de diferenciación <sup>4</sup>.

Es importante destacar que además de los acuerdos comerciales, las exportaciones de carnes se realizan en el marco de acuerdos firmados entre las autoridades sanitarias de los países. Para que los acuerdos sanitarios se alcancen, la autoridad sanitaria del país exportador debe lograr mostrar que las condiciones exigidas por la autoridad importadora se cumplen. Las firmas de los tratados responden a una combinación de factores entre los que se incluyen político-diplomáticos y sanitarios. Parte de la dinámica de las negociaciones se da en función de las necesidades que tiene el país importador<sup>5</sup>. En condiciones normales, las negociaciones llevan años de intercambio de información entre los países (incluyendo información provista por el sector privado) y pueden requerir importantes inversiones por parte de las potenciales firmas exportadoras. Entre las inversiones que deben afrontar las empresas se pueden mencionar adecuaciones de la infraestructura de las plantas procesadoras, apoyo para las misiones oficiales (tanto de terceros países como a terceros países) y mecanismos para lograr las aprobaciones<sup>6</sup>.

En contraste con el comercio internacional de otras carnes como la aviar y en menor medida la porcina, la carne vacuna tiene gran espacio para la diferenciación. La diferenciación se produce, por lo menos, de dos maneras. Por un lado, en el tipo de cortes que se comercializan. Existe una diferencia muy importante entre los precios pagados por diferentes cortes. La calidad de los cortes se debe a condiciones genéticas, al bienestar del animal y a la capacidad de la industria de transformar ese potencial en valor al procesarlo.

---

<sup>4</sup> El cumplimiento de la Cuota Hilton es dispar entre los países del Mercosur. Uruguay ha cumplido ininterrumpidamente la totalidad de la cuota desde el año 01/02 en que se produjo el brote de aftosa hasta la campaña 18/19. Solo en la campaña 19/20 el cumplimiento fue menor (alcanzó solo el 71%), debido a la caída de la demanda del canal HORECA –donde se comercializa la mayoría de los cortes incluidos en esta cuota– que fue particularmente afectado por el COVID. Argentina, por el otro lado, estuvo 10 años sin alcanzar a cumplir la cuota. Brasil, en contraste, tiene porcentajes muy bajos de cumplimiento, con valores que están por debajo del 50%.

<sup>5</sup> Como ejemplo se puede mencionar cómo la emergencia del brote de Fiebre Porcina Africana en China en 2018 obligó a las autoridades a buscar nuevos proveedores y aceleró las negociaciones que tenía en curso. Algo similar ocurrió con Rusia a raíz del bloqueo que le impuso a la EU, Canadá y los EE.UU. como represalia por las sanciones económicas impuestas tras la guerra de Crimea: Rusia buscó mercados como los de Brasil y Argentina en donde habilitó muchas más plantas que las que originalmente planeaba hacer.

<sup>6</sup> Las acciones que lleva adelante el sector privado pueden ser variadas. Por ejemplo, en el caso de las negociaciones de Argentina para la apertura del mercado porcino de China, los productores agrupados en el consorcio de exportación Argenpork contrataron a un consultor especializado en aprobación de frigoríficos para asesorarlos en los cambios que debían introducir. A su vez, el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA) de Argentina contrató a abogados especializados en protocolos sanitarios para apoyar a la autoridad sanitaria argentina (SENASA) en las negociaciones de apertura de mercados.

Por el otro lado, la diferenciación se produce a través de las certificaciones de estándares de calidad de producción primaria, de procesamiento y de aspectos laborales y ambientales<sup>7</sup>. Las certificaciones primarias tradicionalmente se han enfocado en el bienestar que gozó el animal durante su vida –incluyendo cuestiones como la alimentación, el movimiento y el refugio–. En los últimos años han tomado relevancia algunas certificaciones ambientales que dan cuenta del uso del agua o, más genéricamente, de la huella ambiental. Finalmente, un último componente en la diferenciación en el comercio internacional de carne vacuna depende de la forma de conservación. Los cortes enfriados suelen tener precios más elevados que los congelados.

Uno de los desafíos más importantes que encuentran los países exportadores es “armar el rompecabezas” de la vaca. Los países no solo demandan productos con diferentes tratamientos de frío y tipos de productos, sino que además difieren en los cortes que compran. Excepto en los casos en que las compras son del animal entero, los exportadores deben encontrar mercados que se complementen entre sí para maximizar el valor consolidado de la exportación. La capacidad de adaptarse a la demanda de diferentes cortes descansa sobre grandes habilidades comerciales y de negociación<sup>8</sup>, que generalmente requieren de un largo proceso de aprendizaje y de la capacidad para poder responder a las diferentes demandas.

### **Desempeño de Uruguay como exportador**

El sector de la carne vacuna de Uruguay está orientado principalmente a la exportación.<sup>9</sup> Con cerca del 70% de la producción de carne vacuna destinada a mercados externos, tanto el sector privado como el público han desarrollado un amplio expertise en las exigencias que requiere la internacionalización. Uruguay es el octavo exportador mundial de carne vacuna, alcanzando los USD 2.000M y duplicando el valor desde el año 2000 cuando sufrió su última crisis sanitaria. El rol del sector es clave para la economía: sus exportaciones representan el 20% del total exportado del país. Desde 2013 el crecimiento de las exportaciones de carne vacuna de Uruguay está explicado por China, mercado al que se destina más del 50% de las ventas externas. La emergencia de China como principal socio

---

<sup>7</sup> Para un análisis detallado se puede ver Idígoras, Fried y Lara (2011).

<sup>8</sup> Una vaca puede “descomponerse” en decenas de cortes. No todos los compradores adquieren la totalidad de los cortes. Es por eso que es necesario desarrollar relaciones comerciales con diversos compradores para lograr complementar las diversas demandas.

<sup>9</sup> Uruguay tiene abiertos aproximadamente 140 mercados para sus exportaciones cárnicas.

comercial implicó que otros mercados que tradicionalmente eran los más importantes y donde la diferenciación era clave, principalmente la UE, perdieran peso relativo.

El crecimiento de las exportaciones de Uruguay ha estado en línea con la expansión de la demanda mundial y, como consecuencia, el país ha mantenido su peso entre los exportadores mundiales, siendo responsable del 3.2% de las exportaciones mundiales. Actualmente, alrededor del 80% de las exportaciones se concentran en tres mercados: China (50%), la UE (17%) y los EE.UU. (13%). La importancia de los destinos ha cambiado sustancialmente en las últimas dos décadas reflejando la importancia de China como destino de las exportaciones, pero también el desafío que ha representado para Uruguay lograr diferenciarse en mercados con demandas de alta calidad, especialmente la UE. Mientras que el peso de la UE ha caído cerca de siete puntos porcentuales en las últimas dos décadas, el peso de los EE.UU. se ha mantenido constante. Los países del Mercosur e Israel, que representan el 5% cada uno, han reducido sus compras en recientes años.

Como se puede ver en la Tabla 1, la composición de los productos exportados varía considerablemente entre los tres destinos principales según el valor de los productos<sup>10</sup>. Las exportaciones destinadas a China son en su gran mayoría productos de valor “medio bajo”. Dentro de esta categoría, los productos más importantes son los cortes congelados de los cuartos traseros y delantero sin hueso. Los precios unitarios de venta para esta categoría para el año 2019 promediaron los USD 4.900 la tonelada. En el caso de la UE, la categoría casi excluyente es la de “medio alto”, que incluye principalmente cortes traseros y cortes finos. En este grupo se encuentran las exportaciones correspondientes a la Cuota Hilton y a la Cuota 481. En promedio, el valor unitario fue de USD 9.100 la tonelada. En términos de categorías, la canasta de exportaciones a los EE.UU. es parecida a la de China. Sin embargo, hay diferencias en el tipo de producto. Los EE.UU. demandan principalmente trimming y carne en bloque para la elaboración de hamburguesas. China, por su parte demanda cortes delanteros, shink shank, rabo y asado. Sin embargo, para los EE.UU. cerca del 10% de las exportaciones son de la categoría de valor “alto”, que incluye lomo, bife ancho y angosto y beef jerky. El valor promedio de estas exportaciones fue en 2019 USD 19.700 la tonelada.

---

<sup>10</sup> Según la información publicada por el INAC, 16 tipos de productos (combinaciones de cortes y forma de procesamiento) representan el 98% de las exportaciones. A su vez, estos 16 productos se pueden dividir en cuatro categorías en función de sus valores unitarios históricos. Así, la categoría “alto” está integrada por productos con humedad controlada sin hueso, en la categoría “medio alto” se encuentran carne refrigerada sin hueso (incluyendo cortes traseros o delanteros y el medio canal); en la categoría “medio bajo” se incluyen los cortes congelados sin hueso y los refrigerados con o sin hueso; en la categoría “bajo” se encuentran carnes chicas, menudencias, subproductos para uso industrial y subproductos residuos.



Aunque las exportaciones a China que han dinamizado las ventas de Uruguay al exterior son, en su mayoría, de bajo valor unitario, no es menor que el país haya logrado aumentar tan rápidamente su oferta. En los últimos veinte años Uruguay incrementó sus exportaciones a China a una tasa anual compuesta de 50%, similar a las de Argentina y Brasil<sup>11</sup> y muy por encima de las de Nueva Zelanda y Australia que se ubicaron en alrededor del 30%.

**Tabla 1- Exportaciones de Uruguay por categoría de producto y destinos seleccionados (en millones de USD, 2019)**

Nivel de Valor	China	UE	EE.UU
Alto	-	-	21.7
Medio alto	0.9	215.6	18.1
Medio bajo	941.7	52.6	153.8
Bajo	282.5	7.9	43.3
<b>Total</b>	<b>1,225.3</b>	<b>276.0</b>	<b>237.2</b>

*Fuente: elaboración propia en base a INAC (2020)*

Al analizar la evolución de los destinos más sofisticados, se puede ver que Uruguay logró en los últimos veinte años multiplicar por cuatro las exportaciones a la UE y por cinco a los EE.UU. En estos mercados Uruguay ha tenido un desempeño mucho más destacable que el resto de los países del Mercosur. Mientras que Uruguay logró vender en forma continua a los EE.UU., Brasil y Argentina lograron despachar solo en algunos años del período<sup>12</sup>. En lo que respecta a la UE, las exportaciones de Uruguay han logrado crecer mucho más rápido que las del resto del Mercosur: mientras que las exportaciones uruguayas de carne congelada en los últimos veinte años se multiplicaron por tres, las del resto del Mercosur se mantuvieron contantes. Más sobresaliente es el desempeño uruguayo de las exportaciones de carne enfriada: mientras que los países del Mercosur duplicaron sus

<sup>11</sup> Dado que Paraguay reconoce diplomáticamente a Taiwán, China no importa sus productos cárnicos.

<sup>12</sup> En el caso de la carne congelada a los EE.UU., Uruguay que vende sin interrupción desde el 2003 tiende a exportar valores similares a los de Brasil; Argentina solo ha logrado recuperar el acceso al mercado en 2019. En lo que respecta a la carne enfriada, Uruguay también vende desde el 2003; Brasil ha logrado insertarse en el mercado solo desde el 2016 y Argentina desde el 2019. Para este segmento, Uruguay exportó en 2019 diez veces más que Argentina.

ventas en el mismo período, Uruguay las multiplicó por seis. No es menor el hecho de que Uruguay haya logrado tener acceso a la Cuota 481 que se comparte con solo otros cinco países del mundo, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Argentina. Asimismo, Uruguay logró acceder desde su apertura al mercado de Japón mucho mejor que Argentina y Brasil. Con exportaciones por alrededor de USD 18M en 2019, Uruguay superó ampliamente a Brasil, que exporta en forma intermitente y nunca supera los USD 300 mil anuales. Sin embargo, Uruguay está todavía muy lejos de países como Australia (USD 1.600M en 2019) y los EE.UU. (USD 1.500M) o incluso Nueva Zelanda (USD 212M) y Canadá (USD 212M).

En síntesis, a partir de la superación del brote de aftosa al inicio del siglo Uruguay orientó inicialmente su estrategia de exportación de carne vacuna hacia mercados de calidad en donde se valora la diferenciación. Diferentes herramientas como la trazabilidad y los sellos de calidad orgánicos (ambas se describen más adelante) fueron parte de un lento y constante proceso de construcción de reputación que le permitió negociar exitosamente accesos a mercados muy exigentes como Japón y Corea y aumentar su penetración en mercados como la UE y los EE.UU. Sin embargo, la emergencia de China como gran demandante mundial alteró sustancialmente la lógica del mercado mundial. En los últimos años las exportaciones uruguayas se fueron concentrando en China, mercado en donde la mayoría de la demanda no busca alta calidad o productos diferenciados. A pesar de los desafíos (baja escala de producción, grandes complejidades logísticas, capacidad de solo despachar productos congelados y arancel del 12%), Uruguay logró satisfacer la creciente demanda china. Con ventajas para la producción de cortes diferenciados para mercados de elevadas exigencias de calidad y barreras para la producción en escala como otros competidores, el principal desafío de Uruguay es lograr continuar una agenda que profundice la diferenciación para aquellos mercados en que se valora al mismo tiempo que satisface la creciente demanda de commodities proveniente de China. Esta agenda requiere además continuar construyendo una buena reputación en diversas dimensiones (incluyendo la comercial, la calidad y la sanitaria); Uruguay viene haciendo satisfactoriamente esta tarea, posicionándose en forma positiva para poder aprovechar en forma sustentable las oportunidades del futuro.

### **Estructura del sector de carne vacuna en Uruguay**

La cadena de la carne vacuna está compuesta por el sector primario, que cría y engorda a los animales, y el sector industrial, que los transforma en productos cárnicos. El sector primario uruguayo está conformado por cerca de 45.000 establecimientos. La mayoría de

ellos corresponde a productores familiares, de los cuales solo 5.000 productores tienen más de 500 hectáreas. La superficie destinada a ganadería es cercana a 13M de hectáreas, cantidad que se ha reducido últimamente debido a la expansión de la agricultura, especialmente de la soja. La actividad ganadera se da a lo largo de todo el terreno nacional –aunque con mayor importancia en la zona norte y este– ocupando cerca de dos tercios de la superficie productiva. Se estima que actualmente existen 12M de cabezas de ganado, valor que es un récord histórico. Dado que recientemente se han alcanzado récords en la cantidad de vacas de cría –determinan la capacidad de reproducción del ganado– y en la cantidad de terneros –los animales que serán terminados– es probable que en los próximos años la cantidad de carne producida aumente.

La producción primaria abarca tres fases: cría, recría e invernada o engorde. Tanto para la recría como para la invernada existen dos grandes métodos de manejar al ganado: de forma extensiva o de forma intensiva. La elección del método utilizado no solo tiene diferentes costos que debe afrontar el productor, sino que se obtienen diferentes productos que se pueden destinar a diversos mercados. El método de producción primario es importante ya que en algunos casos es un requisito obligatorio para el acceso a ciertos mercados como por ejemplo las cuotas para la UE<sup>13</sup>. Bajo la forma extensiva, el ganado se alimenta con pasturas utilizando extensivamente campos naturales. Bajo el esquema intensivo en corrales se acerca a los terneros en terrenos acotados con una dieta en base a forrajes y suplementos alimentarios con mayor proporción energética. Este método permite obtener un mayor peso que la forma extensiva en tiempos considerablemente más cortos. Además, genera una cantidad y calidad de carne más predecible y estable, aunque con mayor proporción de grasa. Es posible que el ganado transite la fase de recría bajo un método extensivo y que el engorde lo realice a corral.

La industrialización es realizada por los frigoríficos quienes también son los exportadores. Actualmente, hay 38 frigoríficos habilitados para faenar de los cuales 27 son exportadores. El proceso tiene dos ciclos: el Ciclo I de faena y el Ciclo II de desposte (*dressing*, desosado y enfriado o congelado de la carne). En algunos casos el proceso continúa con la preparación de alimentos y subproductos cárnicos para su comercialización. Los frigoríficos suelen estar ubicados en el sur del país, cercanos a los centros de consumo y a los puertos, ya que son quienes se encargan de la exportación. En contraste con la producción primaria, la

---

<sup>13</sup> La cuota 481 requiere que los animales hayan tenido al menos cien días de encierro con una dieta de alto contenido energético y deben tener no más de 30 meses al momento de la faena. Para la cuota Hilton deben ser animales engordados exclusivamente con pasturas desde su destete y que no hayan sido criados bajo ningún tipo de confinamiento o encierro con fines de alimentación.

industrialización con 18.000 trabajadores es intensiva en mano de obra<sup>14</sup>. Sin embargo, cerca del 80-85% de los costos afrontados por los frigoríficos proviene de la adquisición del ganado. El eslabón industrial se encuentra altamente concentrado y con una fuerte presencia de capital extranjero. La concentración se presenta tanto para la exportación como para los despachos al mercado interno. En 2019 los 15 frigoríficos más grandes concentraron más del 80% tanto de las exportaciones como de las ventas al mercado doméstico. Además, nueve de estos 15 frigoríficos son extranjeros.

En el sector agropecuario de Uruguay existe un alto grado de asociatividad con más de 300 organizaciones de primer grado y alrededor de una docena de segundo grado. La Asociación Rural de Uruguay (ARU) y la Federación Rural (FRU) son las asociaciones que representan los intereses de los ganaderos de mayor tamaño. La ARU es de primer grado y representa los intereses de los mayores productores ganaderos del país. La FRU es de segundo grado y agrupa a las 52 agremiaciones rurales del país. Ambas asociaciones se complementan y frecuentemente sus directorios suelen compartir a los mismos integrantes (Piñeiro, 2004). Además, existen otras dos asociaciones que nuclean a cooperativas y productores de menor escala. Por un lado, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) es una asociación de segundo grado que nació como oposición a la ARU y la FRU. La CNFR nuclea a cooperativas y pequeños y medianos productores agrícolas. Por otro lado, las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) es una asociación de segundo grado que agrupa a las 20 cooperativas agrarias del sector y las sociedades de fomento rural del país, aunque con particular énfasis en la agricultura extensiva y la ganadería. Los frigoríficos nacionales se encuentran representados en la Cámara de la Industria Frigorífica (CIF) mientras la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay (ADIFU) está compuesta por frigoríficos extranjeros. Asimismo, existe una asociación adicional, Asociación de Plantas de Faena Mercado Interno (APFMI), que representa a los frigoríficos que atienden exclusivamente al mercado interno.

Existe una institucionalidad suficientemente desarrollada que ha facilitado la provisión de bienes públicos relevantes para el sector. El INAC juega un rol clave en la institucionalidad de la cadena cárnica al ser el organismo responsable de tanto asesorar al Poder Ejecutivo sobre la política nacional de las carnes como de su implementación. De esta manera, el INAC lleva adelante un rol de coordinación con diferentes organismos públicos, cada uno de los cuales tiene un mandato diferente. La política ganadera –esencialmente vinculada a

---

<sup>14</sup> La mano de obra de los frigoríficos suele estar bastante sindicalizada y se rige por contratos laborales negociados en forma colectiva.

la producción primaria– la lleva adelante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Son varias las áreas dentro del MGAP que se ocupan de los temas relevantes para la exportación. La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) es responsable de la protección y mejora de la salud animal. Uruguay tiene el estatus sanitario de país libre de aftosa con vacunación. Además, la DGSG se encarga de llevar adelante la agenda técnica de las negociaciones de protocolos sanitarios internacionales. El Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) –tema que desarrollaremos más adelante– es el sistema de información para asegurar la trazabilidad del ganado vacuno desde el establecimiento de origen del animal hasta el frigorífico, tanto individualmente como por grupos de animales. Este sistema depende de la Dirección General de Secretaría que funciona como una jefatura de gabinete ministerial. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) es el organismo encargado de generar y adaptar conocimientos y tecnologías aplicadas para distribuirlos entre los productores. El INIA no depende del MGAP, pero su presidente es nombrado por el ministro del MGAP<sup>15</sup>.

La coordinación del INAC para la provisión de bienes públicos sectoriales del sector cárnico abarca a otras dependencias además del MGAP. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de llevar adelante las negociaciones políticas con terceros países, entre las cuales se incluyen las vinculadas con la ganadería. Recientemente, y a raíz de las amenazas ambientales y sus potenciales vínculos con la ganadería, ha tomado más relevancia en la política ganadera el Ministerio de Ambiente. Algo similar está ocurriendo con el Ministerio de Salud Pública en el marco de las crecientes preocupaciones sobre las consecuencias sobre la salud humana del consumo de carnes. Los efectos del COVID en los consumidores probablemente haga que en el mediano plazo estos dos últimos organismos adquieran una mayor relevancia.

Es importante destacar que la coordinación ha sido también necesaria entre los diferentes eslabones de la cadena. Históricamente ha habido desconfianza entre los productores primarios y frigoríficos sobre las condiciones de venta del ganado. Asimismo, la informalidad ha sido un factor que históricamente atentó contra la coordinación. El INAC ha contribuido, en primer lugar, a generar un clima cordial de trabajo entre los eslabones basado en la confianza mutua. Iniciativas como el sistema de Cajas Negras del 2004, que aumentó la capacidad de fiscalización, o la tipificación automática de 2017 –ambos desarrollados por el INAC– han contribuido a generar cohesión entre los miembros de la

---

<sup>15</sup> El INIA como el INAC es una persona jurídica de derecho público no estatal cuya junta directiva está presidida por un representante del Poder Ejecutivo e integrada por representantes del sector privado.

cadena. El trabajo conjunto entre los representantes de los diversos eslabones –las reuniones de Junta semanales es probablemente el ámbito más importante en este sentido– que el INAC ha liderado ha generado, en segundo lugar, a que los representantes piensen las políticas públicas desde la perspectiva de la totalidad de la cadena de valor y no solo desde los eslabones<sup>16</sup>.

### **Desafíos para profundizar la internacionalización de carnes uruguayas**

Aunque el sector cárnico ha construido una serie de bienes públicos sectoriales como el sistema de trazabilidad y las certificaciones de calidad reconocidas internacionalmente, las nuevas condiciones en los mercados mundiales –creciente competencia por satisfacer mercados como China y demandas crecientemente sofisticadas en mercados que valoran la diferenciación– hacen que la capacidad de coordinar una agenda y lograr implementarla sea fundamental. Por un lado, han surgido nuevos compradores en Asia –muchas veces con su idiosincrasia en términos de gustos y de formas de comercializar– que han alterado sustancialmente la forma de acceder a mercados y los productos que deben despacharse. De la mano de esto, han aparecido más requisitos sanitarios –incluyendo lo que respecta a la aprobación de frigoríficos– para el acceso de mercados que requieren crecientes esfuerzos de coordinación. La emergencia del COVID ha acelerado la tendencia a los cambios en los patrones de consumo que ya se intuían antes de la proliferación de la pandemia a nivel mundial, con efectos que ya han comenzado efectivamente a presentarse<sup>17</sup>. Al mismo tiempo ya comienzan a aparecer mayores controles por parte de las autoridades sanitarias de los países importadores<sup>18</sup>. Pero, al mismo tiempo, esa nueva

---

<sup>16</sup> Tanto en el caso de la trazabilidad como de la tipificación automática, el INAC logró crear mecanismos para hacer más transparente la información relativa a la calidad del animal que es esencial para que se determinen los precios correctos entre los productores primarios y los frigoríficos. En ambos mecanismos, el INAC es el responsable de que la información se capture, mantenga y difunda correctamente.

<sup>17</sup> Aunque el aumento de la conciencia ecológica y del impacto medioambiental puede cambiar fuertemente el consumo en mercados desarrollados, esta tendencia no es tan clara en países como China. Como consecuencia no parece probable que en el corto plazo haya una presión de los consumidores chinos para consumir proteínas con menor huella ecológica (por ejemplo, con menos transporte) y por lo tanto buscar proveedores más cercanos. Sin embargo, no se puede descartar que para algunos segmentos, la huella ecológica sea un factor de diferenciación impulsando importaciones de mercados más cercanos como Australia.

<sup>18</sup> El sistema de trazabilidad de Uruguay ya ha mostrado ser útil en el marco en que las exportaciones son rigurosamente revisadas en busca de rastros de COVID en países como China. Ante unas sospechas de parte de las autoridades chinas de que un embarque proveniente de Uruguay había sido contaminado con COVID, el INAC gracias al sistema de trazabilidad, logró mostrar que el lote en cuestión no había sido contaminado en Uruguay ya que había salido del país en diciembre de 2019 (varios meses antes de que se registrara oficialmente el primer caso de COVID) y que había estado en Sudáfrica y Malasia antes de llegar a la ciudad china de Tianjin (14 de

demanda ha traído a productores que son no solo capaces de competir con Uruguay, sino que pueden estar en condiciones de adaptarse más rápidamente a los cambios en los mercados mundiales. Países como Australia y Nueva Zelanda están más cerca de China y gozan de mejores condiciones de acceso; países como Argentina y Brasil que comparten muchos desafíos para proveer a China (como distancia y esquemas arancelarios) tienen escalas muy superiores a Uruguay.

En las últimas dos décadas el sector de carne vacuna uruguaya ha enfrentado dos grandes desafíos para la internacionalización: (a) acceso a nuevos mercados con preferencia arancelaria y (b) necesidades crecientes de diferenciación. Para el primer desafío es condición necesaria lograr más aperturas sanitarias. Desde la crisis de la aftosa a principio del siglo XXI gracias al accionar de las autoridades se logró recuperar el status de libre de aftosa con vacunación. Las mejoras en el status sanitario y las herramientas de control y prevención desarrolladas por la institucionalidad del sector cárnico –como el sistema de trazabilidad– permitieron la recuperación de algunos mercados y la posibilidad de llevar adelante negociaciones en condiciones favorables. Solo con protocolos sanitarios negociados, Uruguay puede acceder a más mercados con ventajas arancelarias. En el año 2019, solo el 21% de las exportaciones de carne uruguaya gozaron de algún tipo de preferencia como son las cuotas Hilton y 481 (INAC, 2020). Esto contrasta fuertemente con otros países que son competidores como Australia y Nueva Zelanda para los mercados asiáticos o como los países dentro del NAFTA. Esta situación en parte se debe a que como miembro del Mercosur goza de muy pocos acuerdos comerciales vigentes. Los mercados que Uruguay necesita tener abiertos con preferencias no son necesarios para todos los cortes y solo pueden ser para algunos. Esto implica que tiene que desarrollar una agenda inteligente que le permita combinar de la mejor forma posible las demandas de los diferentes países, las calidades y cantidades requeridas con la capacidad de producción.

El segundo desafío es posicionar a la carne uruguaya como de alta calidad y diferenciación logrando acceder así a mercados –o nichos de mercado– de mayor valor. En la actualidad la mayor proporción de carne exportada por Uruguay es destinada a China en donde la mayoría de los productos tienen poca diferenciación. En esos mercados no solo los precios son bajos; además, países como Brasil, Argentina y la India han incrementado fuertemente su oferta y logran producir con menores costos que los uruguayos. Lograr que Uruguay pueda vender productos diferenciados requiere que se trabaje en hacer los esfuerzos de

---

marzo). Desde marzo del 2020 el INAC puede asegurar que se encontró almacenado en un depósito de la ciudad de Wuhan.

marketing y promoción comercial necesarios para encontrar los canales comerciales adecuados tanto en los mercados en donde ya vende productos de baja diferenciación como China o en expandirse en los mercados en donde ya está posicionado con productos más diferenciados como la UE, Japón o los EE.UU.

En este segundo desafío es importante enfatizar el rápido cambio en las preferencias de los consumidores, sobre todo en los mercados más exigentes como la UE. En esta categoría se deben destacar dos grandes cuestiones que, aunque distintas, se manifiestan como riesgos a tener en cuenta. Por un lado, las crecientes preocupaciones sobre las consecuencias en la salud del consumo de carnes. Los movimientos vegetarianos y veganos han aumentado fuertemente su voz y consecuentemente su influencia en los últimos años afectando el consumo de carne, sobre todo en los nichos de mercado más exclusivos. Por el otro lado, los ataques a los efectos que la ganadería tiene en el medioambiente, especialmente en el cambio climático a través de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por su naturaleza global, este desafío probablemente requiera una respuesta coordinada ya no solo de la industria uruguaya sino de la industria a nivel global, situación que parece lejos de haber mostrado avances.

La complejidad de estos desafíos llama a un trabajo conjunto entre los integrantes de todos los eslabones de la cadena para que tanto el sector público como el privado puedan orientar los esfuerzos hacia la construcción de los bienes públicos sectoriales necesarios. Como parte de este trabajo analizamos en qué medida el INAC ha contribuido a la creación de estos bienes públicos y cómo está contribuyendo a traccionar la agenda exportadora. Pero el interés no se limita exclusivamente a entender el rol del INAC; por el contrario, nuestro objetivo es entender en qué medida el diseño institucional que tiene ha sido un factor relevante para explicar su accionar. Indagaremos en qué medida el diseño institucional *de jure* ha condicionado su funcionamiento *de facto* para con ello lograr entender de qué manera se han logrado construir los activos que han permitido satisfacer los desafíos de la internacionalización del sector.

## **II.B. El Instituto Nacional de Carnes**

El Instituto Nacional de la Carne (INAC) es el encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política cárnica nacional del Uruguay. Este instituto fue creado en 1984 a través de la Ley 15.605 fusionando dos organismos: por un lado, el *viejo* INAC fundado en 1967 que buscaba potenciar las exportaciones cárnicas y, por el otro, la Comisión Administradora de Abasto (CADA) que se encargaba del mercado interno. La unión de ambas organizaciones



buscó lograr una mayor coherencia en la política de carnes, entendiendo que el desarrollo de la exportación y del mercado interno debían avanzar conjuntamente. El INAC es una persona pública no estatal (PPnoE), un tipo de organización con objetivos de interés público, sin fines de lucro.

La tradición uruguaya de PPNoE es extensa y comenzó en 1928 con la creación del Frigorífico Nacional. La mayor parte de los PPnoE son recientes. Entre las décadas del 20 y del 70 del siglo anterior surgieron solo diez PPnoE pero a partir de la década del 80 se formaron 33. Actualmente hay 41 PPnoE en actividad siendo el Colegio de Veterinario la última creada en 2014. Algunas PPNoE corresponden a instituciones de desarrollo productivo con carácter sectorial; éstas son el INAC, el Instituto Nacional de la Leche (INALE), Instituto Nacional de Semillas (INASE) y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI).

## **Diseño institucional del INAC**

### *Misión*

De acuerdo con la Ley 15.605, el INAC tiene dos funciones principales: la regulación del mercado interno de carnes y el desarrollo del mercado externo de carnes. En lo que respecta a la primera función, al INAC le corresponde la aprobación de sistemas de tipificación y normalización de los productos y el control de la calidad, función que involucra a los frigoríficos. Asimismo, entre sus atribuciones se encuentra la capacidad de adoptar las previsiones necesarias para asegurar la satisfacción de las necesidades del consumo en periodos de baja oferta. Es importante destacar que el INAC no lleva adelante la vigilancia sanitaria, tarea que está a cargo de la DGSG. Tampoco tiene entre sus atribuciones la fijación de precios. En el año 2020 se aprobó la Ley de Urgente Consideración (LUC) que amplió las funciones de regulación del mercado interno al incluir el control de todas las carnicerías del país<sup>19</sup>.

En lo que respecta a la segunda función, al INAC le corresponde la ampliación y expansión de los mercados externos. Para esto lleva adelante tareas de inteligencia comercial. Asimismo, el INAC fija las normas de calidad y las especificaciones técnicas a fin de orientar las exportaciones hacia niveles de calidad comercial consistentes con la demanda externa y establece la organización y cumplimiento del control oficial de calidad de las

---

<sup>19</sup> Al momento de escribir este reporte la LUC todavía no ha sido reglamentada y por lo tanto no es posible analizar sus efectos.

exportaciones del sector, así como de los regímenes específicos de certificación de calidad que puedan ser requeridos por los exportadores. Finalmente hay que mencionar que de acuerdo con la Ley 15.605, el INAC tiene injerencia en todas las carnes a pesar de su peso dispar en el consumo y en las exportaciones. Mientras que las exportaciones de carne vacuna representan cerca del 80% de las ventas totales, la carne ovina, que es la que le sigue en importancia, solo alcanza el 3%. Esta decisión de diseño contrasta con la de institutos similares de algunos otros países<sup>20</sup>.

En la práctica, la importancia de cada una de las dos funciones del INAC –regulación del mercado interno y promoción mercado externo– fue cambiando con los años, dentro de las posibilidades dadas por el marco legal<sup>21</sup>. A partir del año 2000, comenzó una marcada reducción del rol de vigilancia del mercado doméstico para concentrarse en agregar valor a la cadena a través del desarrollo de herramientas vinculadas a la exportación. En ese momento se decidió tratar de construir bienes públicos vinculados a la exportación que ni los productores primarios ni los industriales podían crear por sí mismos.

Como parte de sus objetivos, el INAC intenta involucrar a toda la cadena en las discusiones no solo que tengan una visión integral de la cadena, sino que apunten al mediano y largo plazo. En este sentido, al ser el *locus* de reunión de representantes de los diversos eslabones de la cadena –como otros institutos como el INALE– logra minimizar las instancias en que la agenda es la relevante exclusivamente para alguno de los eslabones.

### *Autonomía*

En tanto es una PPNóE, el INAC tiene autonomía para su funcionamiento y, como se describirá más adelante, para su financiamiento. El presidente del INAC es nombrado por el titular del MGAP y su vicepresidente por el titular del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Tanto el presidente como el vicepresidente pueden ser removidos por un decreto firmado por el presidente de la nación y el respectivo ministro.

---

<sup>20</sup> El Instituto de Promoción de la Carne vacuna argentina (IPCVA) de Argentina, la *National Cattlemen's Beef Association* (NCBA) de los EE.UU. se focalizan exclusivamente en las carnes vacunas; otros se concentran en solo algunos animales como la *Agriculture & Horticulture Development Board- Beef & Lamb* (AHDB-B&L) de Inglaterra o la *Meat & Livestock Australia Limited* (MLA) de Australia con foco en la carne vacuna, ovina y caprina. Actualmente se está analizando la conformación de un Instituto de carne bovina y ovina en Chile y un instituto en Paraguay de carne vacuna.

<sup>21</sup> Cambiar la legislación que rige el instituto puede ser una tarea muy compleja y puede llevar muchos años de trabajo, desviando esfuerzos de gestión. Por lo tanto, cada autoridad que asume trata de adaptar las especificidades de su agenda a las posibilidades del INAC sin afrontar el trámite legislativo.

Según la Ley 15.605 el INAC debe coordinar su trabajo con el MGAP. Dentro del MGAP seguramente las áreas más importantes para coordinar acciones sean con la DGSG y el SNIG. La coordinación con el Ministerio de Industria, con el recientemente creado de Ambiente y el de Exteriores también es importante. La coordinación también se debe llevar adelante con organismos descentralizados como el INIA. Finalmente, como parte del proceso de descentralización de la política agropecuaria en base departamental recogido en la Ley 18.126, el INAC debe trabajar también con otras instituciones como el Consejo Agropecuario Nacional, el Congreso de Intendentes y el Instituto Nacional de Colonización (INC).

La relación que se establezca entre el presidente del INAC y el titular del MGAP es muy importante para la coordinación de una agenda consistente de la institucionalidad del sector. Esto ha sido particularmente importante, por ejemplo, en la etapa en que Uruguay tenía muchos mercados cerrados como consecuencia de la Aftosa y el INAC y la DGSA debían trabajar conjuntamente. De acuerdo con la ley, el titular del MGAP es el encargado de nombrar al presidente del INAC. Sin embargo, en algunas oportunidades esa persona es elegida por el propio presidente de la nación, lo cual puede afectar el vínculo de trabajo entre el ministro y el presidente del INAC.

En términos *de facto* la relación de fuerzas entre el MGAP y el INAC no ha sido siempre constante. En los últimos años hubo períodos en que el MGAP tuvo un rol más protagónico en la institucionalidad del sector. Sin embargo, en años recientes la política del INAC ha estado siempre alineada a las prioridades estratégicas definidas por el gobierno nacional, logrando a su vez alinear a los demás actores. En contraste con otras áreas del sector público que son parte de la institucionalidad de la carne, el INAC tiene un cargo específico dependiente de la Gerencia General que se dedica a la coordinación interinstitucional. En otras organizaciones esta tarea generalmente recae en técnicos que además de sus funciones específicas se ocupan de establecer las canales con otras instituciones.

Asimismo, desde el inicio de este siglo, la titularidad del INAC ha recaído sobre personas que han sido cercanas al poder político de turno. Esto, sin embargo, no ha impedido que los titulares del instituto generalmente fueran personas con mucho conocimiento del sector. En este arreglo existe el riesgo de que, dado que se presentan consideraciones de carácter político para la selección de las autoridades, los nombramientos puedan provocar cambios importantes en la agenda y, por lo tanto, provocar cierta discontinuidad en la misma. Sin duda, cada presidente le ha dado su propia impronta al instituto en aspectos tan diversos como comunicación y forma de relacionamiento con otras agencias públicas.

Sin embargo, no se han observado bruscos cambios en los objetivos ni en la forma de vincularse con los miembros de la cadena. Otro riesgo que se presenta es que la elección de personas provenientes del sector privado puede generar cierta *miopía* para atender la problemática global de la cadena de valor sin entender suficientemente los otros eslabones más allá del cual provienen. Nuevamente, no hemos advertido que esto ocurriese. Es probable que el buen funcionamiento de la junta y el staff profesional del instituto hayan funcionado como andariveles que limitan este tipo de sesgos.

Es importante señalar que el INAC goza de una considerable autonomía operativa. El hecho de que sus objetivos sean claros y su financiamiento esté asegurado le permite llevar adelante un rango muy importante de acciones sin tener que solicitar los recursos para hacerlo o la autorización. En este sentido, el INAC tiene autonomía operativa en temas tan diversos como la contratación de su personal, la estructura de la organización, las acciones de promoción comercial que emprende o las empresas que contrata como proveedoras de servicios –esto ha sido particularmente importante en los desarrollos informáticos vinculados a trazabilidad y tipificación. La autonomía operativa ha contribuido sustancialmente a acelerar los tiempos para implementar acciones que requieren la coordinación con otros actores del sector público o con los representantes del sector privado.

### *Gobernanza*

El INAC está dirigido por una Junta conformada por ocho miembros. La conformación está establecida en la ley e incluye a representantes del sector público y de los diferentes eslabones de la cadena de valor. El Poder Ejecutivo cuenta con el presidente y vicepresidente del instituto; el presidente del INAC es además el presidente de la Junta. Hay tres miembros que representan a los productores rurales. Uno de ellos es propuesto por la ARU, otro por la Federación Rural y otro es compartido entre la Comisión Nacional de Fomento Rural y las Cooperativas Agrarias Federadas. Finalmente, en la Junta hay otros tres miembros representantes de la industria frigorífica. Uno es propuesto por la Cámara de la Industria Frigorífica, otro por la Asociación Frigorífica del Uruguay y el tercero por la Asociación de Plantas de Faena Mercado Interno. De esta manera, el INAC no solo es un ámbito de discusión público-privado, sino que también es un espacio en el cual los eslabones de la cadena de valor pueden trabajar conjuntamente.

En el INAC los representantes del sector privado son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las agremiaciones de productores o industriales del sector, intentando que las designaciones reflejen la real representatividad de cada eslabón de la cadena. Los

miembros de la Junta duran dos años en su cargo y pueden ser reelectos. En los últimos años buena parte de los representantes del sector privado han ocupado su cargo por varios períodos.

La fuerte representación del sector privado en la Junta del INAC es producto de un proceso de cambio que lleva varias décadas. Hasta la reforma del 1984, la junta contaba con una limitada participación del sector privado: estaba integrada solo por dos representantes del sector primario y dos del eslabón industrial. El rol del sector privado se acentuó en el año 2013 cuando se realizó una reforma con la Ley 19.110 que incorporó un representante compartido entre el CNFR y CAF y otro de la APFMI. El peso del sector privado en la Junta del INAC es mayor que en las juntas de otros institutos similares al INAC como son el INALE o el INAVI. La Junta del INAVI, por ejemplo, está integrada por cuatro miembros del gobierno (incluyendo el presidente y el vicepresidente) y una cantidad similar del sector privado. Por su parte, en el INALE el peso del sector público es todavía mayor: aporta cuatro miembros a la Junta cuando el sector privado solo cuenta con tres.

La Junta cumple el rol de asesor del organismo y le corresponde proponer al Poder Ejecutivo las medidas que considere procedentes en todo lo relacionado con los lineamientos de la política nacional de carnes. Asimismo, sugiere medidas que sean necesarias para la ejecución de la política nacional de carnes fijada por el Poder Ejecutivo. La Ley establece que la Junta también es la encargada de mantener relaciones con autoridades nacionales y extranjeras, entidades privadas y particulares, pudiendo delegar en otros organismos esa atribución.

Las tareas del presidente comprenden llevar a cabo la agenda del Instituto y velar por el cumplimiento de las regulaciones vigentes. En la teoría, la mayoría no la tiene el sector público y las decisiones son tomadas por la Junta, no por el presidente. Por la composición del directorio el sector privado tiene presencia dominante en el INAC. Sin embargo, el presidente tiene derecho a veto sobre las resoluciones que se adopten, fundándose en razones de interés nacional. El mismo podrá ser ejercido en la reunión en que se dispuso la resolución o dentro de un término perentorio de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente en que se dictó la misma. El presidente del INAC históricamente ha gozado de mucha estabilidad.

En los últimos años la gobernanza efectiva, sin embargo, ha estado en manos del sector público. Esto es así no por su peso *de jure* en el organismo sino por la forma en que tomó la dinámica de interacción entre el sector privado y público. En general el sector público ha sido el actor que tenía una agenda clara sobre el proceso de internacionalización que

Uruguay debía seguir. De esta manera, utilizó la Junta para, en primer lugar, compartir, proponer y validar esa visión con el sector privado. En una segunda instancia, el sector público encontró en el sector privado un interlocutor para ayudar a implementar la agenda. En este sentido, el sector privado se ha sentido cómodo “delegando” en el sector público la visión estratégica y coordinación de la agenda. Las gremiales de la Junta no han sido activas en traer proyectos; parte de esto se puede deber a que esas asociaciones no están organizadas específicamente para la exportación y por lo tanto no tienen equipos que den seguimiento a temas relevantes para ser llevados para la consideración de la Junta<sup>22</sup>.

En general, el sector privado ha tendido a impulsar la agenda sobre temas vinculados con la resolución de conflictos entre los eslabones de la cadena o aquellos en que percibía un *quick win* como la distribución de las cuotas de exportación con aranceles preferenciales por parte de los frigoríficos<sup>23</sup> o aumentos de precio en el corto plazo de los novillos por parte de los productores. Es interesante sin embargo notar que el INAC posee trato constante con las firmas de la cadena, especialmente –debido a su rol de regulador– con las plantas frigoríficas. Esto ha llevado no solo a que muchas empresas sean de contacto constante por los técnicos del INAC en temas específicos, sino que además el instituto ha creado grupos de trabajo de temas específicos en los cuales la representación del sector privado se hace a través de empresas y no de las gremiales.

### *Financiamiento*

En lo que respecta a su financiamiento, las PPnoEs pueden percibir ingresos por tres vías, que son fijadas por ley: subsidios directos del gobierno central; transferencias en concepto de tributos cuyo destino total o parcial está legalmente afectado a su financiamiento y/o generación de recursos propios, por venta de bienes o servicios.

El 90% de los recursos que recibe el INAC proviene de gravámenes a la comercialización de carnes tanto en el mercado doméstico como a las exportaciones. Recibe el 0.6% del precio FOB neto de las exportaciones de animales bovinos y ovinos en pie, de carne de las

---

<sup>22</sup> Es interesante que el caso del INAC contrasta con la experiencia de organizaciones similares como el *Meat & Livestock Australia Limited* (MLA) de Australia o el *National Cattlemen's Beef Association* (NCBA) de EE.UU. en donde los representantes del sector privado parecen jugar un rol mucho más activo y determinante en la elaboración e implementación de la estrategia.

<sup>23</sup> Un ejemplo de esto es que durante su mandato durante 2000-2005, el expresidente del instituto Roberto Vázquez Platero introdujo un mecanismo para destinar una parte de la cuota Hilton para proyectos innovadores que pudiese mostrar que se lograba crear más valor en la cadena; este proyecto fue resistido por los frigoríficos, pero apoyado por el sector primario.

especies comprendidas en la ley, sus menudencias, subproductos y productos elaborados en base a carnes y subproductos. También recibe el 0.7% del precio de venta de carnes, sus menudencias y subproductos, provenientes de plantas de faena o de la importación, que se comercialicen en el mercado interno. Más recientemente se agregó también una tasa a la importación y exportación de animales en pie. La tasa asociada a las exportaciones representa el 65% de los ingresos vinculados a las tasas impositivas<sup>24</sup>.

Los recursos asignados al INAC a través de las tasas impositivas solo le pueden ser quitados con una ley que así lo autorice. Solo en tres oportunidades el Parlamento uruguayo promulgó leyes para reasignar fondos que le correspondían al INAC. En ninguna de estas oportunidades, la reasignación alteró el funcionamiento del organismo. En la primera oportunidad en el año 2011, los fondos (USD 3M, aproximadamente) fueron utilizados para llevar adelante acciones vinculadas con las funciones del INAC: fueron reasignados para financiar las caravanas bovinas (artefactos plásticos que se aplican en la oreja del ganado) que el MAGyP distribuyó en forma gratuita a los productores primarios de ganado vacuno como parte del desarrollo del sistema de trazabilidad. En 2015 se reasignaron a rentas generales cerca de USD 5M. La tercera oportunidad fue en 2020 como consecuencia de los cambios presupuestarios a nivel nacional surgidos a partir del COVID. Alrededor de USD 20M fueron reasignado del INAC a un fondo nacional para reducir el impacto de la pandemia<sup>25</sup>.

En los últimos cinco años el INAC ha tenido ingresos operativos promedio de USD 20M. Esta cifra es poco más del doble de los ingresos en el período 2001-10 en donde promedió los casi USD 9M. El crecimiento de los ingresos de los últimos años en conjunto con un aumento más moderado de los gastos ha llevado a que la organización exhibiera superávits operativos durante 15 de los últimos 17 ejercicios<sup>26</sup>. Al computarse los resultados financieros el organismo ha logrado acumular unas reservas equivalentes a 34 meses de funcionamiento. El presupuesto del INAC no es solo voluminoso en términos absolutos, sino que también lo es en términos relativos: es cerca de diez veces superior en valor que el del INALE y casi un tercio que el del INAVI.

---

<sup>24</sup> Los tributos cobrados a la comercialización y exportación de carnes son directamente depositados en una cuenta bancaria del INAC sin pasar por otras dependencias públicas. Esto reduce sustancialmente la posibilidad de que esos fondos sean retenidos por otras autoridades.

<sup>25</sup> El INAC también aportó USD 1M en alimentos (268 toneladas de carne) para comedores populares.

<sup>26</sup> El INAC sufrió fuertes déficits operativos (en parte por la decisión del presidente de modernizar a buena parte de su plantilla) durante el período 2000-2002, que llegaron a representar sumados cerca del 50% del ingreso operativo del año 2002. A consecuencia de esta situación, el instituto recibió transferencias específicas del gobierno.

## *Organización interna*

La organización interna del INAC depende del presidente del organismo quien además de presidir la junta gestiona el instituto. El titular organiza el instituto de acuerdo con la agenda que vaya a desarrollar tanto en términos de personal como de estructura gerencial.

En términos de las personas que conforman el *staff* técnico, la característica principal es que son contratadas en el marco del derecho laboral privado<sup>27</sup>. Las personas pueden ser separadas de su función solo cumpliendo las provisiones del mercado laboral; sin embargo, en general no hay cambios en el *staff* como parte del proceso de cambios de autoridades. Aunque en el año 2000<sup>28</sup> y como parte de la crisis de la aftosa el instituto llevó adelante una reforma importante de su personal, en general los empleados han gozado de mucha estabilidad. La estabilidad ha estado presente tanto a nivel de gerencias –que reportan directamente al presidente– como del personal de menor rango. Los gerentes de las áreas tienen una extensa trayectoria en el instituyo ya que en promedio superan los 16 años. Esto también ocurre para los empleados que tienen en promedio casi once años en el instituto. En síntesis, las contrataciones bajo el derecho laboral privado son un mecanismo que provee estabilidad al *staff* técnico resultando en un *staff* competente contribuyendo a darle continuidad a la agenda de trabajo.

Actualmente el INAC tiene 138 empleados y está organizado en dos grandes áreas: negocios y operaciones. Ambas áreas están coordinadas por una gerencia general. Dentro del área de operaciones se encuentran las gerencias de tecnología de la información, asuntos legales y administración y finanzas. Dentro del área de negocios se ubican cinco gerencias: a) calidad, b) contralor, c) información, d) marketing y e) conocimiento. La gerencia de calidad tiene como función asegurar la calidad comercial de los productos cárnicos del país generando las estructuras y procedimientos que aseguren los atributos de calidad demandados por los mercados. El área de contralor tiene como objetivo principal diseñar y controlar los procesos de inocuidad de los productos cárnicos en la

---

<sup>27</sup> Aunque a-priori se puede pensar que los empleados del sector público están más “protegidos” que los del sector privado, es importante hacer dos salvedades. En primer lugar, aunque no pueden ser despedidos, los empleados públicos suelen sufrir cambios de áreas de su trabajo que pueden terminar afectando la motivación y el interés. En segundo lugar, en varios países buena parte del *staff* del sector público son contratados para proyectos específicos con contrataciones temporales cuya renovación depende de las autoridades del momento.

<sup>28</sup> El instituto llevó adelante una reforma importante en el 2000, incluyendo una fuerte reducción en la cantidad de personal. Para hacer eso se compensaron los empleados con 12 sueldos a los que tenían causal jubilatorio y 18 a los que no lo tenían. De esta manera, mientras que en el año 2000 el INAC contaba con 169 empleados, en el 2001 el número se redujo a 112.



cadena comercial del mercado doméstico de acuerdo con las normas vigentes. La gerencia de información captura, sistematiza y pone a disposición tanto del sector público como privado datos del sector cárnico de Uruguay y de los mercados exteriores para la toma de decisiones. El área de marketing tiene como principal objetivo posicionar a la marca de las carnes de Uruguay internacionalmente difundiendo las características del complejo cárnico y los atributos de las carnes del país. Finalmente, la gerencia de conocimiento se encarga de la identificación, promoción y gestión de proyectos transversales que no le corresponde “naturalmente” a otras gerencias. En general, cataliza proyectos que provienen de oportunidades identificadas o bien por el sector público o el sector privado. Su rol concluye cuando esos proyectos se convierten en “tarea rutinaria”, paseándolos a las gerencias que le debe dar seguimiento.

En la práctica el presidente del INAC puede reorganizar el instituto con la estructura que le parezca más conveniente, creando gerencias y cambiando los objetivos de cada una de ellas. Asimismo, está en condiciones de crear áreas internas en las gerencias para llevar adelante proyectos específicos. Esto les ha permitido a los presidentes del INAC adaptarse a diferentes contextos y al surgimiento de nuevas necesidades. Probablemente el último cambio importante fue en el año 2015 en que las direcciones se transformaron en gerencias y el organigrama se adoptó conformando la estructura que todavía está hoy vigente.

### **Agenda y acciones**

La agenda de competitividad del INAC de los últimos años se concentró en tres grandes temas. El primero consistió en contribuir a la construcción del sistema de trazabilidad. De esta manera, desarrolló el sistema de trazabilidad que se utiliza en los frigoríficos (denominado SEIIC) y contribuyó con la construcción del sistema que permite hacer el seguimiento de cada uno de los animales del país a campo (llamado SNIG). Esto generó que Uruguay estuviera en mejores condiciones para establecer negociaciones internacionales o para minimizar el impacto en el caso de ocurrencia de una crisis<sup>29</sup>. El segundo de los puntos de la agenda fue la construcción de un mecanismo que permitiera

---

<sup>29</sup> En el 2016 cuando unos contenedores de carne fueron devueltos por los EE.UU. por sobrepasar los residuos aceptados del plaguicida etión, el INAC logró identificar gracias al sistema de trazabilidad de qué plantas frigoríficas provenían y los 113 predios en que se habían producidos esos problemáticos lotes. El mismo día que llegó la notificación de los EE.UU. se logró determinar que los productores no habían respetado los tiempos de espera. La existencia de este sistema facilitó que rápidamente los técnicos uruguayos se reunieran con los de USDA para desarrollar un mecanismo que minimice el riesgo sin que se afectaran las exportaciones.

establecer diversas certificaciones de calidad para que fueran reconocidas en los mercados externos. La capacidad del INAC de poner a disposición de sus productores un conjunto de sellos de calidad aprobados por el USDA permitió que las ventas a los EE.UU. de cortes de calidad aumentaran y que, además, subieran los precios de esas exportaciones. El último de los temas fue el desarrollo de una estrategia para acceder a mercados externos. Esta estrategia se llevó adelante priorizando el impacto que la apertura de cada mercado tendría en términos de exportaciones, sujeto a las complejidades vinculadas con las restricciones fitosanitarias y de comercialización en cada mercado.

### *Sistema de trazabilidad*

El sistema de trazabilidad del ganado bovino uruguayo permite la identificación individual de cada animal. La creación e implementación del sistema de trazabilidad ha sido estudiado profusamente<sup>30</sup>. Aquí solo destacaremos los aspectos centrales para focalizarnos en el análisis de la manera en que el éxito de esta iniciativa puede ser atribuida a la existencia y funcionamiento de un organismo de este tipo.

El primer antecedente del actual sistema de trazabilidad se encuentra en el año 1973 cuando se creó la Dirección Nacional de Control de Semovientes (DINACOSE, hoy DICOSE) en el MGAP con el objetivo de hacer un control grupal del ganado para evitar el contrabando y el robo<sup>31</sup>. En los años 2000 y 2001 Uruguay se enfrentó a un brote de aftosa que lo lleva a perder el status de país libre de aftosa sin vacunación. Como consecuencia de esto, la UE prohibió las importaciones.

En ese contexto de reducida reputación y riesgo de acceso a mercados, el gobierno uruguayo y el sector privado acordaron el desarrollo e implementación de un sistema electrónico de trazabilidad de campo con registro individual de animal para fines sanitarios a partir de la solución que en la década anterior había servido para fines de control impositivo. En 2004 se creó el SNIG, dentro del servicio ganadero del MGAP y se implementó un plan piloto voluntario para trazabilidad electrónica individual de ganado. El sistema SNIG fue desarrollado por el MGAP ya que como responsable sanitario era esa institución a quien le correspondía hacerlo y además era la que estaba cercana a los usuarios del sistema que eran esencialmente los productores. En 2005 con el cambio de

---

<sup>30</sup> Descripciones sobre el sistema de trazabilidad se encuentran en Bianchi y otros (2016), Paolino y otros (2014), Rius (2015) y Zurbriggen y Sierra (2015).

<sup>31</sup> Esencialmente el sistema permitía tener un *stock* del Ganado por establecimiento. El valor cambiaba en función de las compras, ventas, muertes, faena y exportaciones.

gobierno se llevó adelante una revisión del SNIG y se aprobó la Ley 17.997, haciendo obligatorio el sistema de trazabilidad individual y electrónica, dando origen al SEIIC para expandir la trazabilidad a la industria frigorífica.

El sistema de trazabilidad vacuna uruguaya consiste en la combinación del SNIG y del SEIIC. Mientras que el SNIG se utiliza para hacer seguimiento de los animales vivos, el SEIIC (también denominado Cajas Negras) se usa para el seguimiento de los animales una vez que ingresan al frigorífico<sup>32</sup>. El SEIIC permite conocer a qué animal pertenece cada corte de carne; el SNIG permite asociarle información sobre la vida del animal. El desarrollo del SEIIC estuvo a cargo del INAC. En la actualidad, el sistema está en condiciones de brindar trazabilidad desde el nacimiento hasta la producción en piezas a nivel individual. Sin embargo, dado los costos extras que implica la trazabilidad individual sobre la grupal en el frigorífico y la falta de compradores dispuestos a pagar por esa información, el sistema que se utiliza es simplemente el grupal<sup>33</sup>.

La combinación del SNIG y el SEIIC tuvo no solo beneficios directos como obtener un sistema de trazabilidad que cumpliera con los requerimientos impuestos por las autoridades sanitarias de los países importadores, sino que permitió tener una base sólida para poder desarrollar un sistema de trazabilidad en el cual también se pudiesen incluir sets de información que sean valorados por los consumidores, siendo funcional a la estrategia de diferenciación en mercados más exigentes. Los sets de información extra más importante que se lograron incluir en el sistema de trazabilidad fueron aquellos que se construyeron a través de esquemas de calidad como el Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay, Uruguay Natural Club o el Programa de Bienestar Animal. El funcionamiento del sistema de trazabilidad no solo permitió ir agregando sets de información que permiten la diferenciación sino que también permitió que el INAC diera otros pasos para la explotación, tanto por parte del sector público como privado, de la

---

<sup>32</sup> El Sistema de trazabilidad de campo está compuesto por varios sub-sistemas que se conectan entre sí: i) el Sistema de identificación animal con caravanas (SNIG), ii) el Sistema de registros (SIRA) que es la base de datos que tiene los números de los animales con los eventos que ocurrieron en su vida como nacimiento, raza, sexo, movimientos, etc, iii) el DICOSE que indica la propiedad de los animales con el número de una empresa agropecuaria y de los campos y iv) el GIS que es el sistema que ubica espacialmente a los animales en el país de acuerdo a las coordenadas de los campos donde están declarados los animales. Por simplicidad a la combinación de todos estos sistemas en Uruguay se lo denomina también SNIG. En este trabajo cuando nos referimos al SNIG, al igual que se hace en Uruguay, nos referimos al sistema integrado por los múltiples subsistemas.

<sup>33</sup> En rigor de verdad, el sistema de trazabilidad se usa a nivel de lote de desosado. El lote de desosado es un grupo de animales menor que el que ingresa al frigorífico proveniente de cada productor.

información acumulada para poder tomar mejores decisiones sobre acciones a llevar adelante<sup>34</sup>.

El SEIIC fue desarrollado por el INAC gracias a los activos que había construido a partir de su funcionamiento. En primer lugar, la visión exportadora del INAC permitió que un problema que podía terminar teniendo una solución focalizada en simplemente resolver un desafío sanitario –como había sido el SNIG– se convirtiese en el corazón de la estrategia de internacionalización. Para esto no solo fue necesaria la visión, sino entender de qué manera la demanda internacional se estaba moviendo, para lo cual fue imprescindible la inteligencia comercial que se había comenzado a realizar. En segundo lugar, el ámbito de credibilidad y confianza creado entre el sector público y las gremiales del sector por el INAC fue importante para poder avanzar en forma consensuada. El desarrollo del SEIIC requería que las actividades del sector frigorífico se transparentasen; el rol del INAC consistió en mostrar que los beneficiarios de la mayor transparencia no serían solo los productores primarios y la autoridad fiscal, sino que sería toda la cadena de valor. Finalmente, pensamos que la flexibilidad que tenía el INAC en términos de organización interna y de procesos también favoreció el desarrollo del sistema. En este sentido, vemos que aunque el INAC no contaba con un equipo de informática que pudiera llevar adelante el sistema, tuvo la capacidad de rápidamente constituir uno que pudiera coordinar con la empresa encargada de desarrollar el software.

### *Certificados de calidad*

El INAC desarrolló un sistema de sellos de calidad propios. El desarrollo del Programa de Carne Natural Certificada de Uruguay (PCNCU) fue el programa más importante. El PCNCU es un esquema de certificación voluntario para bovinos y ovinos a través del cual se verifica por parte de entidades certificadoras habilitadas el cumplimiento del Protocolo de Certificación de Carne Natural tanto en la etapa de campo como en la etapa industrial. El protocolo incluye requisitos sobre la identificación y trazabilidad, el manejo animal, el manejo sanitario y ambiental, la alimentación, las instalaciones, medicinas y tratamientos veterinarios, el transporte y proceso de industrialización.

Este programa fue generado como una respuesta a nivel país para atender la demanda de los mercados mundiales más exigentes de carnes. Dada que la forma en cómo se producía

---

<sup>34</sup> Además, el INAC desarrolló una *app* para brindar toda la información sobre el mercado de carnes (INAC carnes) y está a punto de lanzar otra que permite a los consumidores uruguayos comprar los cortes de carne que prefieren en una red de carnicerías a través de su celular.

en Uruguay estaba ya bastante alineada con los protocolos desarrollados por el programa no requirió demasiado esfuerzo ni del sector público ni del privado. Buena parte del trabajo consistió en formalizar lo existente en certificados ya existentes. En el año 2005 emitió su primera versión, certificando todo el proceso de producción de carne, desde el campo hasta el empaque y etiquetado. El cumplimiento de dicho protocolo garantiza como principales aspectos: la producción y faena de bovinos con origen verificado, criados a cielo abierto, en un sistema pastoril durante todo el año, sin utilización de promotores del crecimiento ni proteínas de origen animal en la alimentación.

Además del PCNCU básico, los productores pueden optar por certificaciones PCNCU con otros dos alcances: a) PCNCU-USDA PVP y el b) PCNCU – USDA PVP *Never Ever 3*. En agosto de 2004 el Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA) reconoció al PCNCU con los requisitos del Programa de Procesos Verificados (PVP). El PCNCU alcanzó los requerimientos del USDA en cuanto a calidad de producto, manejo animal y verificación de origen. De esta manera, se transformó en el primer programa internacional en estar certificado bajo el USDA PVP y así poder utilizar su etiqueta junto a otras que son reconocidas en los Estados Unidos. Es importante destacar que el reconocimiento de las etiquetas por organismos públicos o privados internacionales no siempre es una tarea sencilla y requiere un largo proceso de trabajo en conjunto en donde cada paso en el desarrollo del sello debe ser validado<sup>35</sup>.

El PCNCU es auditado periódicamente por auditores calificados del USDA los cuales monitorean y verifican que se sigan cumpliendo con los requisitos del PVP. Estas auditorías han sido superadas satisfactoriamente, con lo cual este reconocimiento se mantiene actualmente vigente. Esta certificación permite a Uruguay vender productos cárnicos bovinos a Estados Unidos con la etiqueta de PVP de USDA con dos categorías diferentes, N5 y N6<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> El caso del Sello Alimentos Argentinos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina es un ejemplo de un sello de calidad (otorgado a cerca de 50 empresas argentinas) desarrollado por las autoridades nacionales -siguiendo un protocolo y un sistema de auditorías- pero que no ha logrado ser reconocido por compradores exteriores o autoridades sanitarias de otros países.

<sup>36</sup> Ambos protocolos (N5 y N6) comparten los siguientes atributos: a) verificación de origen de animales y productos, b) no se suministra a los animales ningún tipo de promotor de crecimiento de tipo hormonal, c) no se suministra a los animales antibióticos sub-terapéuticos como promotores de crecimiento en el alimento suministrado a los mismos, d) no se suministra a los animales ningún alimento que contenga proteína de origen animal, excepto la leche materna y e) los animales son criados al aire libre todo el año, nunca estuvieron en confinamiento total. Además, el N6 exige que los animales sean alimentados con pasturas, permitiéndose limitados niveles de suplementación que no incluya granos ni derivados.

Por su parte, el protocolo *Never-Ever 3* está basado en las buenas prácticas de producción animal brindando garantías de calidad e inocuidad en relación con el uso de antibióticos, hormonas, y proteínas de origen animal. El protocolo de PCNCU ya contempla la verificación de dos de los tres requisitos exigidos por el protocolo *Never-Ever 3*, con lo cual al productor que desee el alcance PCNCU-NE3 además del PCNCU básico solo le verificará un requisito adicional (no uso de antibióticos durante toda la vida del animal).

Este año 2020 el INAC logró por primera vez certificar producción con el Sello de Bienestar Animal. Aunque había varios productores y frigoríficos con el sello, hasta ahora no se había logrado que ningún transportista estuviera certificado. Por ahora, no es clara la demanda para este tipo de atributos. Como los de USDA es un sello desarrollado por la oferta (liderada por el INAC) y no la demanda. Hasta el momento los sellos no han tenido un impacto comercial significativo: mientras que en 2019 no se cerró ninguna venta con los sellos, en 2020 solo un frigorífico logró hacer un negocio basado en los sellos de USDA de 40 tn.

A pesar de que los sellos no han tenido un beneficio comercial directo, el mantenimiento de estos responde a una estrategia para mantener y robustecer la reputación internacional de la carne uruguaya. Aunque el desarrollo del proyecto y su mantenimiento durante varios años lleva a pensar que el INAC pudo haber cometido un error de diagnóstico y de cálculo sobre sus beneficios, es interesante analizar en términos no necesariamente comerciales sino de reputación internacional por qué razón el INAC decidió no alterar más rápidamente este tipo de programas. Incluso sin beneficios comerciales directos, contar con estos sellos aprobados por el USDA era una carta de presentación en términos de credibilidad y prestigio a la hora de acceder a otros mercados y negociar condiciones de acceso. De la misma forma en que haber implementado un sistema de trazabilidad transmite la idea de la capacidad de las autoridades del sector público de organizar a la cadena en pos de la exportación, la habilidad de generar sellos de calidad propios auditados internacionalmente también muestra orden en la cadena y pone en evidencia que se valora invertir en proyectos que apuntalen la calidad. En este sentido, es importante ver que la decisión de reducir el foco en los sellos fue tomando forma a medida que el sistema de trazabilidad iba ganando en solidez y reputación internacional. Con el sistema de trazabilidad mundialmente reconocido, el INAC evaluó la eficiencia de mantener las dos herramientas. En ese sentido, gracias a una consultoría independiente realizada por una empresa australiana, el INAC decidió reducir el foco en los sellos y focalizarse en actividades de promoción en mercados como China donde esos sellos de calidad no son suficientemente reconocidos.

Actualmente existen cuatro empresas certificadoras habilitadas para certificar el PCNCU. Una de ellas es Certicarnes, una entidad de certificación de productos, procesos y servicios con foco en la cadena agroindustrial cárnica creada por decisión de la Junta del INAC. Certicarnes es parte de la Gerencia de Calidad del INAC. En la actualidad hay cerca de 30 predios con PCNCU-NE3 y 50 con PCNCU básico.

Aunque este sistema fue exitoso para disponer de certificados que potencialmente ayuden en la diferenciación en los EE.UU. y en contribuir a generar una marca de “Carne de Uruguay” en los últimos años el programa ha generado muchas dudas sobre su eficiencia. Después de varios años, parece claro que los esfuerzos para entrar a los nichos de mercado que valoran esos sellos –principalmente cubiertos por los propios productores norteamericanos– no se limitan a tener los sellos, sino que se deben complementar con acciones de marketing y promoción. Al mismo tiempo, el proceso de convergencia de las certificaciones a unas pocas que son globalmente aceptadas por la mayoría de los supermercados y el canal HORECA ha hecho que las certificaciones específicas sean menos atractivas globalmente. De esta manera, el INAC ha reducido los esfuerzos en esta agenda de trabajo para poner mayor foco en potenciar un sistema inteligente de acceso a mercados.

#### *Procarnes como estrategia inteligente de acceso a mercados*

A partir de la resolución de la crisis de aftosa en el inicio del siglo, Uruguay logró entrar en un sendero virtuoso de manejo sanitario que le allanó el acceso a mercados que competidores como sus socios del Mercosur no tenían. A pesar de que Uruguay es libre de aftosa con vacunación como son Argentina y Brasil, logró acceder más rápidamente a algunos mercados. En el caso de China, por ejemplo, Uruguay fue por largo tiempo el único de los tres países que podía vender carne congelada con hueso. Sin embargo, en los últimos años Argentina y Brasil lograron también ampliar el acceso sanitario a China y los EE.UU., reduciendo la ventaja comercial que Uruguay tenía. Otro ejemplo de funcionamiento positivo es el acceso a Japón. Después de diez años de negociaciones, Uruguay logró abrir el mercado de Japón en 2018 convirtiéndose en el primer país que exporta a ese destino siendo libre de aftosa *con* vacunación<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> En el Mercosur, Paraguay y Uruguay son países libres de aftosa con vacunación. Por su parte, Brasil y Argentina tienen zonas libres de aftosa sin vacunación, pero suelen ser pequeños y no los más relevantes en producción. Por lo tanto, de hecho, sucede que son países libres de aftosa con vacunación. En Argentina las zonas libres de aftosa sin vacunación es la Patagonia (sin incluir el área pampeana); en Brasil es una pequeña zona del sur, en la frontera con Uruguay.

Como parte del Mercosur, Uruguay no está en condiciones de entablar negociaciones arancelarias con otros países o bloques comerciales. Como se puede ver en la Tabla 2, la mayor parte de las exportaciones de Uruguay realizadas con preferencia arancelarias son producto de negociaciones de cuotas llevadas adelante independientemente del Mercosur. Entre éstas se pueden destacar las que se realizan bajo cuotas asignadas exclusivamente para Uruguay –independientemente de las que pueda recibir otro país– como es el caso de la cuota Hilton a la UE y el cupo a los EE.UU. o las cuotas sin asignación exclusiva (sino que se comparten con todos los países que tengan la autorización sanitaria<sup>38</sup>) como son la cuota 481<sup>39</sup>, la Bilan y la Gatt a la UE, la cuota de carne congelada en Estados Unidos (OMC) y la cuota de Canadá, de Rusia o de Israel<sup>40</sup>. Alrededor de la mitad de las exportaciones que se realizan a destinos diferentes de China fueron hechas con alguna preferencia.

Sin embargo, Uruguay sí está en condiciones de negociar con diversas autoridades gubernamentales accesos preferenciales y acuerdos sanitarios. La necesidad de acceder a diversos mercados para maximizar el valor del “rompecabezas de la vaca”, ha llevado a que el INAC desarrollase una *estrategia inteligente* de priorización de acceso a mercados para ser eficientes a la hora de decidir en qué negociaciones avanzar con autoridades sanitarias y qué acciones de promoción comercial desarrollar.

El INAC ha lanzado Procarnes, un grupo de trabajo temático interinstitucional liderado por este instituto cuyo objetivo es promover la agenda de acceso a mercados cárnicos con especial énfasis en la diferenciación. Procarnes no es nuevo: había sido creado originalmente en el año 2016. Se denominaba Agenda Nacional para el Acceso a Mercados Cárnicos (ANAMC) y era un mero grupo interno de trabajo. Fue relanzado en 2020. Parte del relanzamiento consistió en ampliar los integrantes: en la actualidad está integrado por técnicos de INAC, pero también por áreas del MGAP y la Cancillería; por el sector privado participan delegados de la industria frigorífica y de la producción ganadera. El rol del INAC

---

<sup>38</sup> Los métodos de asignación de cuotas compartidas son variados. En el caso de de la cuota 481 se asignan sobre la base de *first come, first served*.

<sup>39</sup> A raíz de las últimas negociaciones entre los EE.UU. y la UE sobre la Cuota 481, en los próximos años la cuota se irá concentrando en los EE.UU., dejando cantidades muy pequeñas para otros países como Uruguay. La cuota como parte del acuerdo UE-Mercosur (99 mil tn en total) puede compensar esa pérdida. A la fecha, sin embargo, todavía no se ha aprobado el acuerdo en el Parlamento Europeo ni se han negociado cómo se repartirán las cuotas entre los países del Mercosur.

<sup>40</sup> Los EE.UU. y la UE son los mercados que han concedido más preferencias a Uruguay. El acceso de la carne enfriada a la UE se realiza en tres formatos distintos: a) sin aranceles con la cuota Hilton, b) con aranceles del 20% si se utiliza la cuota 481 y c) con aranceles entre 40 y 60% (denominado full levy) por fuera de esas cuotas. El ingreso a los EE.UU. se puede realizar con dos formatos: a) con arancel mínimo hasta 20.000 tn anuales para carne congelada y b) arancel de 26.4% por fuera del cupo.



es esencialmente garantizar que las decisiones que se toman como parte de la agenda se lleven adelante.

**Tabla 2- Cuotas de acceso preferencial para la carne vacuna uruguaya**

Exclusiva Uruguay	País	Nombre	Tipo de carne	Cantidad (Tn)	Arancel
Sí	UE	Hilton	Enfriada	6.300	20%
Sí	EE.UU.	OMC	Congelada	20.000	4%;10%
No	UE	481	Enfriada	48.200	0%
No	UE	Bilan	Congelada	53.800	20%
No	UE	Gatt	Congelada	20.000	20%
No	Canadá	NMF	Congelada	11.000	0%
No	Israel	TLC MCS-Israel	Enfriada	400	0%
No	Rusia	NMF	Congelada	11.000	15%
No	Rusia	NMF	Enfriada	407.000	15%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas (2019)

Procarnes ha presentado la Agenda de Acceso a mercados 2020-2025. La agenda tiene como objetivo incrementar las exportaciones en los próximos cinco años hasta los USD 3.000M para todo el complejo cárnico. Para ello, la agenda tiene dos grandes áreas de trabajo: a) apertura de mercados y profundización de canales comerciales a través de habilitación de mayores plantas y productos y b) reducción de costos gracias a mejoras en las tarifas aduaneras y disminución de costos administrativos y sanitarios. En términos de mercados vacunos, la Agenda anticipa negociaciones por preferencias arancelarias con Reino Unido, Japón, Corea, China y los EE.UU. y negociaciones sanitarias con Corea, China, Vietnam, Indonesia, Filipinas y Malasia<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> La agenda también contempla negociaciones arancelarias para carne ovina, aviar y porcina con China. Asimismo, se esperan negociaciones sanitarias sobre carne ovina con los EE.UU. y la UE. Es interesante notar que en muchas oportunidades negociaciones de diferentes especies tienen puntos en contacto; entre estos se pueden mencionar desde casos en que los accesos se pueden negociar simultáneamente, hasta situaciones de negociaciones sucesivas en donde las contrapartes utilizan el conocimiento sobre el otro en la negociación previa (por ejemplo, funcionamiento de los sistemas o identificación de las personas claves en la negociación).

La amplitud de los integrantes de Procarnes es clave para enfrentar el doble desafío de la apertura: la cuestión sanitaria y la arancelaria. Las negociaciones sanitarias internacionales o por acceso a preferencias arancelarias son complejos procesos que requieren de varias capacidades por parte de aquel que las lidere. Por un lado, claridad en la agenda negociadora. Esto significa que el encargado de llevar adelante la agenda negociadora tenga prioridades claras para abrir y/o avanzar en los diálogos internacionales. La presencia de la Cancillería –marcando el *ritmo político*– en conjunto con el área internacional de los servicios sanitarios –conocedora de lo *técnicamente posible*– es clave. Por el otro, es necesario que se entienda exactamente qué es lo que el sector está dispuesto ceder y aceptar. El entendimiento de las capacidades tecnológicas del sector y sus preferencias comerciales es también clave. Es importante hacer hincapié en que la construcción de una agenda de aperturas es una tarea sumamente compleja ya que debe no solo aunar diversos intereses, sino que debe también tener en cuenta restricciones de diversa naturaleza, incluyendo tecnológicas, de infraestructura, sanitarias y diplomáticas.

Para que el sector público –finalmente el responsable de las negociaciones– pueda llevar adelante las negociaciones debe tener una gran gimnasia de diálogo con el sector privado que juega un importante rol en las negociaciones. Por un lado, es el actor que provee al sector público la descripción adecuada de sus intereses y capacidad para exportar. En toda negociación hay líneas que las partes están dispuestas a ceder y otras que no. Contar con un sector privado capaz de articular esas “líneas rojas” es clave para dotar al negociador de herramientas. Al mismo tiempo, es imprescindible contar con una voz unificada en el sector privado para que las *métricas* de éxito de las negociaciones sean homogéneas y así estructurar una negociación con objetivos compartidos por todos. Por el otro, el sector privado es el que debe comprometerse a hacer los ajustes requeridos por la contraparte para poder cerrar el acuerdo. En este sentido, muchos acuerdos comerciales requieren inversiones por parte del sector privado (un ejemplo típico es en los frigoríficos); el sector público tiene que contar con la certeza de que las firmas efectivamente llevarán adelante las inversiones demandadas como parte de las negociaciones. Finalmente, el sector privado puede contribuir con inteligencia comercial para la negociación: es el actor que mejor sabe qué es lo que los clientes están requiriendo y cuáles son los desafíos que se encuentran para poder satisfacer sus demandas. La calidad de la interacción entre el sector privado y el sector público es uno de los factores que pueden explicar el éxito de las negociaciones.

Además de trabajar con la agenda de negociaciones, el INAC ha trabajado en el eje de promoción comercial. Como la mayoría de las agencias de la región como el IPCVA, el INAC ha llevado adelante una activa agenda participando en las principales ferias comerciales. Sin embargo, el proyecto más innovador es la apertura en China de una oficina de promoción comercial en noviembre de 2020. El objetivo de esa oficina es posicionar en un nicho de alto valor la marca “Carne de Uruguay”, identificándose con atributos como que es provenir de ganado criado a cielo abierto con ausencia de hormonas y antibióticos. En contraste con Australia cuya “marca de carne” está muy establecida en China y países como Argentina cuya marca está relativamente establecida en los mercados con mayor diferenciación, la marca de la carne uruguaya casi se tiene que construir de cero y, dadas las especificidades de la carne uruguaya, requiere mucho esfuerzo<sup>42</sup>. Asimismo, como parte de la construcción de la marca se quiere aprovechar la coyuntura del COVID enfatizando el hecho de que Uruguay supo manejar en forma más efectiva que otros países la crisis sanitaria<sup>43</sup>.

Aunque la oficina de promoción está formada por una sola persona y es una simple extensión de la oficina que anteriormente trabajaba en conjunto con la Agregaduría Agrícola, estar financiada exclusivamente por el INAC le permitirá focalizarse en la agenda cárnica. Las autoridades del INAC saben que la construcción llevará un largo tiempo. Como ejemplo el INAC ve que Australia abrió su oficina en Shangai en 1991 y en Beijing en el año 2000 y actualmente tiene 12 personas trabajando en China. Por el momento el objetivo principal consiste en lograr comunicar efectivamente los mensajes principales sin cometer errores. El principal rol es de *traductor cultural* para poco a poco ir haciendo que la marca de Uruguay se conozca en el mercado. La oficina tiene un rol meramente operativo ya que las decisiones se toman en Montevideo<sup>44</sup>.

Sin embargo, la complejidad de la comunicación en China ha hecho que el INAC contratase a empresas europeas con experiencia en marketing digital en China ya que ese será el principal canal para llevar adelante la estrategia de promoción. En contraste con los países de la UE en donde la carne premium se vende en supermercados o carnicerías de

---

<sup>42</sup> Son varias las cuestiones sobre las que Uruguay tiene que trabajar en la construcción de su marca: el desconocimiento del país, el hecho que la raza principal es Hereford, el peso relativamente alto de terminación de los animales

<sup>43</sup> Uruguay reportó un único brote de COVID en la industria frigorífica en diciembre de 2020.

<sup>44</sup> Entre las acciones operativas se pueden mencionar a) estar al tanto de todas las novedades que surjan por parte de las autoridades sanitarias y regulatorias afectando a la carne y a la importación, b) problemas surgidos como consecuencia de los 50 días de tránsito de la mercadería, c) complejidades derivadas de las diferencias idiomáticas y d) seguir los desarrollos del mercado local.

calidad, en China se realiza a través del comercio electrónico. De acuerdo con estimaciones del mercado, cerca del 25% de la venta de carne se realiza a través de plataformas online y se espera que ese porcentaje se duplique en los próximos dos años. En el año 2020 y aprovechando el nuevo contexto del COVID, INAC realizó varias campañas de promoción a través de canales de alimentos premium de la plataforma Tmall de Alibaba, que tiene más de 700 millones de usuarios y de Jindong (JD.com).

### **Funcionamiento y tracción de la agenda**

A partir de la superación de la crisis financiera que sufrió al inicio del siglo, el INAC ha mostrado una gran estabilidad en su funcionamiento. El diseño institucional del INAC – esencialmente que una ley regulase su creación y funcionamiento– ha sido sin duda un factor decisivo para proveer al organismo de continuidad y consistencia en su agenda. La estabilidad y el financiamiento asegurado han sido claves para los dos activos que se han construido y que han resultado relevantes para alcanzar una internacionalización basada en la diferenciación: la constancia en la visión pro-internacionalización con foco en la diferenciación y la permanente construcción de consensos entre los actores de la cadena de valor y el sector público.

A pesar de los grandes cambios que se fueron produciendo en los mercados cárnicos en el mundo, la política cárnica uruguaya logró mantener su eje principal. Ciertamente la relativa estabilidad macroeconómica y política del Uruguay ayudó a que eso ocurriera. Pero tan importante como eso fue que la claridad de la visión pro-internacionalización que el INAC logró adquirir al comienzo del siglo permitió que su agenda –aunque a veces fuera marginalmente alterada por estilos políticos, liderazgos personales, desafíos coyunturales o funcionamiento interno del propio instituto– se mantuviese centrada en la diferenciación y el agregado de valor para acceder a más mercados. Si bien los sucesivos poderes ejecutivos y los propios presidentes del INAC fueron imponiéndole su impronta personal a la gestión, ésta fue acotada por el convencimiento de la importancia de una agenda de largo plazo pro-internacionalización. En este sentido, la autonomía operativa del INAC del Poder Ejecutivo le imprimió al organismo ciertos grados de libertad que creemos claves para que se focalizara en la agenda de internacionalización. La gran autonomía operativa del INAC se combinó con una considerable confianza que en él depositó el sector privado, acción principalmente basada en la percepción que tenía de su solidez técnica y claridad en una visión compartida de internacionalización. Ciertamente, esta confianza pudo en algunos casos haberse transformado en una tendencia del sector

privado a “delegar” excesivamente sin controlar el avance efectivo de ciertos proyectos como pudo haber sido el caso de los proyectos de certificación.

Importante para que el INAC preservase esa visión de largo plazo fue también que no surgieran por parte del sector público nuevas áreas con competencias similares o que los conflictos entre áreas que pudiesen surgir no pusieran en tela de juicio que el INAC era el encargado de diseñar e implementar la agenda de internacionalización. La claridad sobre el rol indiscutido del INAC como coordinador del sector cárnico –reconocido en la legislación, pero sobre todo así practicado por las máximas instancias del gobierno– facilitó que los demás “engranajes” del sistema (incluyendo entre otros a INIA y MAGYP) se alinearan detrás de la agenda del instituto. De esta manera, el INAC no solo logró llevar adelante acciones específicas (como el sistema de cajas negras para la trazabilidad o los sellos de calidad) sino que logró que los diversos actores del sector público trabajaran coordinadamente en pos de la agenda de internacionalización.

El hecho de que ley de creación del INAC como sus reformas posteriores incluyera al sector privado en el mecanismo de toma de decisiones ha sido, probablemente, el factor que ha permitido que los puntos de la agenda gubernamental fueran validados y consensuados por el sector privado colaborando así con su implementación. La Junta del INAC fue durante todos estos años el ámbito de discusión público-privado por excelencia de la política cárnica del país. Aunque la Junta no ha sido un ámbito en donde se decidieron los grandes lineamientos de la política de inserción internacional, sí actuó como el ámbito adecuado para que el sector público exponga su agenda y esta sea validada por el sector privado. Tan importante como su rol como *validador*, ha sido el hecho de que el sector privado haya acompañado los proyectos del sector público con compromiso alineando a sus representados para facilitar la implementación de la agenda.

La regularidad en las reuniones de la Junta incentivó una *gimnasia* en la discusión de diversos temas –tanto de corto como de largo plazo o relativos al mercado interno o externo– que permitió crear un ámbito que naturalmente se fue convirtiendo de utilidad para la resolución de conflictos y la generación de consensos. Obviamente la agenda del INAC no ha estado libre de discusiones entre los diferentes miembros de la Junta –las cajas negras, sistemas de tipificación o estrategias de promoción han sido puntos de divergentes opiniones–; sin embargo, a base de continuidad y diálogo se lograron ir alcanzando los acuerdos. Si bien a las reuniones de Junta que se celebran en forma semanal cada representante de la cadena de valor y el sector público pueden acudir con diferentes

temas, la continuidad en el intercambio de ideas permitió que la información sobre los problemas y desafíos fluyese fácilmente.

El conocimiento por parte del sector privado de que el ámbito de resolución de problemas del sector cárnico era el INAC (y en especial la Junta) evitó que los diferentes actores del sector privado buscaran en forma sistemática diversas “ventanillas” en donde hacer reclamos o sugerir cambios. El diseño institucional que dotó de claridad al rol del INAC y su vínculo con el sector privado evitó que los actores del sector público desperdiciasen recursos en “decodificar” los diferentes mensajes que podían recibir las diversas oficinas y cambiaran las prioridades en función de eventos coyunturales.

La ausencia de pedidos por parte del sector privado del surgimiento de otros ámbitos de interacción o la creación de diversas instancias de trabajo conjunto por parte del sector público permitió consolidar a la Junta como el lugar idóneo para llevar adelante las discusiones y la creación de consensos. La construcción de confianza entre los integrantes de la Junta no se dio solo entre los actores del sector privado y los del sector público. Por el contrario, uno de los grandes beneficios fue que los diferentes eslabones de la cadena (productores primarios e industriales) compartieron el mismo espacio. Esto permitió que los diversos actores del sector privado sintieran que podían delegar en el INAC la ejecución de las tareas. La “tranquilidad” de delegar en el INAC fue reforzada por el profesionalismo del *staff* técnico. Gracias a estabilidad laboral dada por el régimen de contratación y la posibilidad de desarrollar una carrera profesional interesante el *staff* fue adquiriendo habilidades para pensar estratégicamente la agenda, pero también para ejecutar las acciones de esta.

Es importante notar que es probable que la doble relación del INAC con el sector privado – que además de promoción incluye regulación – haya provocado que los actores privados adoptaran un rol más pasivo en el instituto que lo deseable para aprovechar su expertise y representatividad. En este sentido, el sector privado no fue muy pro-activo en la agenda por dos razones esenciales. Por un lado, “delegó” en el INAC en base a la confianza que le tenía. Por el otro, actuó con prudencia dado que su principal interlocutor era al mismo tiempo su regulador. Es posible que de no mediar cambios en el diseño institucional en el futuro el sector privado siga jugando un rol de acompañante del sector público en la agenda de internacionalización. Este es un punto relevante para considerar en el diseño de institucionales de coordinación pública-privada. Es necesario pensar no solo sobre la conveniencia del doble rol de actores como el INAC sino en mecanismos que limiten una abultada delegación, aunque esta se base en aspectos positivos como la confianza.

La estabilidad en su visión está permitiendo que el INAC avance en la capacidad de planificación de sus tareas de mediano plazo para ser más consistente con sus objetivos de largo plazo y así blindar mejor su funcionamiento. Hasta recientemente el INAC no trabajaba con un plan estratégico de largo plazo explicitado. Durante los primeros veinte años del siglo, las autoridades del INAC presentaron planes anuales de gestión; sin embargo, no siempre de allí se deducía una clara línea de acción que fuera consistente con el mediano y largo plazo. Las publicaciones de memoria quinquenales recién una vez finalizado el período era un mecanismo en donde se explicitaban acciones, pero no se planificaba. Seguramente la creación de la gerencia de conocimiento hace unos años fue un paso importante en hacer explícita la visión de largo plazo al destinar recursos para pensar en proyectos estratégicos que escapasen de la dinámica diaria.

En el año 2020 el INAC intentó incrementar la certidumbre sobre su accionar explicitando un plan estratégico a diez años y plan quinquenal de trabajo<sup>45</sup>. Probablemente este cambio responda a dos factores. Por un lado, es claro que los sistemáticos superávits que el organismo tiene han ido poniendo presión por parte del sector privado para reducir las contribuciones. Sin embargo, las autoridades solo pueden avanzar en una reducción que sea consistente con los planes futuros del organismo y para ello es necesario tener un plan explícito de mediano plazo. Por el otro lado, la aceleración de los cambios en los mercados cárnicos a consecuencia del COVID-19 está forzando al INAC a una definición estratégica sobre su política de mediano plazo. Con este primer paso en explicitar planes quinquenales, las autoridades buscan instaurar una nueva forma de planificación en la cual la administración ingresante lleve adelante un plan que presenta al terminar su primer año de gestión, que dura cuatro años. De esta manera, cualquier nueva gestión administra el primer año con el plan aprobado por la administración anterior pero los siguientes cuatro según su propio plan.

En síntesis, la institucionalidad del sector cárnico uruguayo ha contribuido a su desarrollo exportador en las últimas dos décadas. Dentro de esta institucionalidad, el INAC ha jugado el rol de coordinador de las acciones tanto al interior del sector público como entre el sector público y el privado. Una de las contribuciones más importantes del INAC ha sido que el sector privado acepte y se comprometa con la visión de que el futuro del sector cárnico del país pasa por la exportación. En ese contexto, el INAC logró que las discusiones

---

<sup>45</sup> El INAC presentó en diciembre de 2020 los cuatro ejes principales del plan estratégico: a) defensa de las carnes, b) generación de valor y mejor acceso internacional, c) integridad de los productos y los procesos empleados en las cadenas cárnicas y d) competitividad sectorial para resolver problemas puntuales de competitividad en distintas cadenas de las carnes (pollo, ovino, etc).

puntuales sobre la creación de los bienes públicos se dieran en el contexto de una visión pro-internacionalización. En este sentido, el INAC ha logrado contribuir en forma directa a través de la creación de bienes públicos sectoriales (trazabilidad, los mecanismos de certificación y la agenda de internacionalización) necesarios para la internacionalización; pero tan importante como esas acciones directas se destaca su rol de “cabeza” de la institucionalidad logrando que todos los actores (especialmente del sector público) trabajaran en pos de una única agenda de internacionalización basada en la diferenciación y que las decisiones se lograsen implementar.

Creemos que el diseño institucional ha sido clave para explicar el éxito del INAC. En primer lugar, su creación a través de una ley con financiamiento asegurado permitió que el organismo pudiera sobrevivir en el tiempo y que, gracias a esa certidumbre, pudiera llevar adelante una agenda de mediano plazo. Su autonomía del Poder Ejecutivo permitió que la agenda no cambiase en forma abrupta con las diferentes administraciones. En segundo lugar, la clara delimitación de sus funciones y la forma en cómo se debe complementar con otros actores fue útil para obtener el reconocimiento de los demás miembros de la institucionalidad. Finalmente, el importante peso del sector privado en la Junta del organismo –impuesto por ley– permitió que se fuera generando una rutina de diálogo que no solo fue útil para construir confianza entre los diferentes eslabones de la cadena de valor sino para que el INAC lograra tener una agenda proactiva de internacionalización.

De cara al futuro post-COVID, es altamente probable que los requisitos impuestos por las autoridades sanitarias y los compradores privados se vuelvan más exigentes. China, por ejemplo, ya comenzó a incrementar los requisitos que deben seguir los frigoríficos para exportar y ha suspendido múltiples establecimientos alrededor de todo el mundo. En este sentido, disponer de un sistema de trazabilidad con probada experiencia de buen funcionamiento y lo suficientemente flexible para incorporar información adicional en el sistema –tanto de los procesos productivos como de las condiciones en términos de huella ambiental, hídrica o deforestación en que se criaron los animales– le permitirá al INAC adoptar cambios en forma relativamente sencilla. Asimismo, la gimnasia en la coordinación entre diferentes miembros de la cadena que ha incentivado el INAC en las últimas décadas también será un factor crítico para implementar en forma coordinada las diversas acciones –como identificar las demandas de nuevos tipos de consumidores o cómo responder a las crecientes preocupaciones ambientales vinculadas a la producción– de la nueva agenda de internacionalización que está surgiendo a raíz de la pandemia.



### III. Caso de estudio: All Lemon (Argentina)

El sector limón ha crecido en el mundo y en la Argentina en las últimas décadas. En Argentina, el éxito exportador de limón fresco se ha dado por las inversiones e innovaciones de las empresas, iniciativas privadas colectivas para incrementar la calidad de la fruta para exportación y por políticas públicas que acompañaron estos procesos, por ejemplo, con mayores aperturas de mercados y programas de mitigación de plagas. La Cámara de Exportadores de Cítricos (conocida como *All Lemon*), una iniciativa privada originalmente de una docena de exportadores argentinos de limón, ha sido clave en la organización de las empresas para establecer objetivos estratégicos colectivos de inserción internacional. Estos objetivos se establecieron sobre la base del consenso sobre parámetros mínimos de calidad del limón fresco destinado a exportación y de la necesidad de trabajar el posicionamiento internacional del limón argentino a partir de una imagen acorde a la buena calidad de la fruta. El avance en el desarrollo de estos objetivos ha favorecido a una mayor inserción internacional del limón fresco.

El diseño institucional de *All Lemon* ha potenciado la capacidad de sus miembros para organizarse, fijar objetivos estratégicos y avanzar en su concreción. La especificidad de su misión, su autonomía de trabajo con respecto al sector público, su gobernanza interna a cargo de las principales empresas exportadoras de limón y su financiamiento estable favorecieron el cumplimiento de los objetivos fijados. *All Lemon* logró la estabilidad de la agenda a cargo y de quien ejerce el rol de director ejecutivo, una buena cohesión interna y muy buenas capacidades técnico-operativas y políticas en quienes coordinan las comisiones que planifican, ejecutan y evalúan las actividades.

No obstante, existen nuevos desafíos que trae el mundo post-COVID con mayores exigencias en seguridad e inocuidad alimentaria y certificaciones sobre las condiciones laborales, sociales y medioambientales en las que se cultiva, empaqueta y comercializa la fruta fresca. Estas exigencias imponen también renovados desafíos en materia de calidad vinculados a cuestiones fitosanitarias en los que *All Lemon* puede contribuir a los esfuerzos realizados por las autoridades sanitarias argentinas a partir de su experiencia en la implementación de sistemas de control de calidad rigurosos. Además, enfrenta el desafío de intensificar sus actividades de promoción comercial difundiendo la valoración de su marca. De todas formas, el mayor desafío de *All Lemon* está en lograr una buena adaptación organizacional en un contexto de transición hacia un escenario de creciente consolidación en la representatividad del sector alrededor de Asociación Citrícola del Noroeste Argentino (ACNOA). Esta entidad, que nuclea a representantes de la cadena del

limón –tanto productores de limón fresco como de productos derivados–, absorberá a *All Lemon* con el fin de fortalecer su rol coordinador al interior de la cadena, su interacción con el sector público y su imagen de institución sectorial en su relación con el mundo. A pesar de que esta absorción debería potenciar el funcionamiento de *All Lemon*, existen riesgos de adaptación organizacional que esta entidad deberá antes superar.

A continuación, presentamos una breve descripción de la situación del limón fresco en el mundo y en la Argentina dado que es el segmento al que se orienta la actividad de *All Lemon*. Luego, presentamos las características del diseño institucional de *All Lemon* y analizamos cómo éstas impactan en su funcionamiento y en su rol como coordinador de tareas específicas de la agenda de competitividad e inserción internacional del limón fresco.

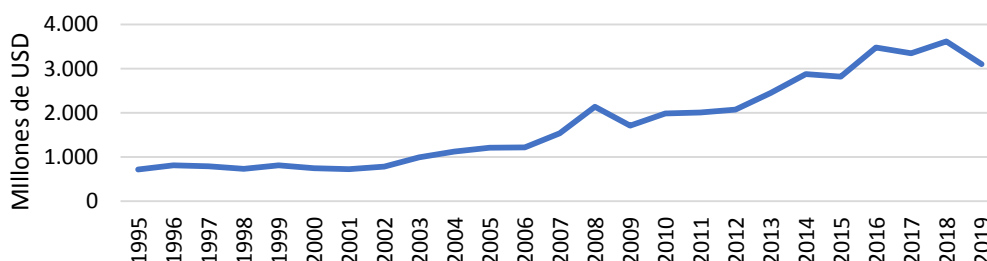
### III.A. El sector limón fresco en el mundo y en Argentina

#### El limón fresco en el mundo

El consumo de limón fresco en el mundo ha crecido sostenidamente en los últimos 25 años. El gráfico 1 muestra las exportaciones mundiales del período 1995-2019. Desde el inicio hasta el final de este período, las exportaciones crecieron un 334%.

Los principales países productores de limón son Argentina, España, Turquía y los Estados Unidos. Otros países productores importantes son China, Italia, Sudáfrica e Irán. Entre ellos, se destaca la evolución de Sudáfrica que duplicó su producción en el período 2008-2018, llegando a una producción de 475 mil toneladas en 2018. Argentina produjo 1,9M de toneladas en 2018, lo que representó el 24% de la producción mundial.

**Gráfico 1:** Exportaciones totales mundiales de limón fresco en valor. 1995-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade.

La mayoría de los principales productores son también los mayores exportadores de limón fresco. Las exportaciones de España, México, Sudáfrica, Turquía, EE.UU. y Argentina representaron el 72% del total mundial en 2019<sup>46</sup>. Una característica estructural del sector es que la exportación del limón fresco está marcada por la estacionalidad. Mientras que los países del hemisferio norte como México, España, EE.UU. y Turquía exportan entre septiembre y febrero, los países del hemisferio sur, Argentina, Sudáfrica, Brasil y Chile exportan entre marzo y agosto. Tradicionalmente, Argentina ha sido el principal exportador de limón fresco del hemisferio sur. No obstante, en los últimos años, Sudáfrica se ha convertido en el principal competidor de Argentina como proveedor de la Unión Europea (UE) por su mayor cercanía y favorables condiciones de acceso al mercado. Para el ingreso del limón fresco a la UE, Argentina enfrenta un arancel del 9,6%; en cambio, Sudáfrica tiene arancel cero.

La calidad de la fruta es lo que determina cuál es su destino comercial. El clima –y su variabilidad– de cada país productor incide no solo en el rendimiento de las plantas y en cómo son ejecutadas las diferentes actividades de la producción primaria (fertilización, riego, poda, control de malezas, control de plagas, cosecha) sino también en la calidad de la fruta. La fruta de mejor calidad se comercializa como fruta fresca en los mercados externos mientras que la fruta de baja calidad se destina a industrialización o a mercado interno. El limón que se comercializa como fresco en los mercados externos recibe un diferencial precio que puede llegar al 100% con respecto al destinado a industria.

Entre los países productores, Argentina es el mayor industrializador de limón. Argentina destinó en los últimos cinco años el 75% de la producción de limón a industrialización, a diferencia de los EE.UU. que destinó el 25% y España e Italia que destinaron el 15%. Debido al clima subtropical que tiene la región argentina en la que se produce el limón, éste posee mayores daños cosméticos –provocados por los golpes recibidos de las ramas del limonero– que los limones obtenidos en otros países productores, pero también un mayor contenido de jugo, que genera un mejor rendimiento de uso industrial<sup>47</sup>. Así, la fruta que no está en condiciones aptas para su comercialización como fruta fresca en los mercados externos la absorbe la industria reduciendo los riesgos comerciales y los costos de producción.

---

<sup>46</sup> Las exportaciones comprenden en las mismas posiciones limones y lima. La lima es un producto sustituto del limón principalmente producida en México, India y Brasil.

<sup>47</sup> En Argentina el 30% del limón fresco se destina a industria cuando es cosechado. Luego, en promedio el 60% del limón que tiene como destino el empaque termina siendo destinado a industria como resultado del proceso de selección de fruta fresca apta para exportación que se realiza en los empaques.

La calidad del limón como fruta fresca se determina según su aspecto cosmético, aunque también inciden los atributos organolépticos<sup>48</sup> y de composición –cantidad de jugo y de acidez–. La calidad está definida por la apariencia del limón. Principalmente, se evalúa su tamaño, color, forma, rugosidad de la piel, ausencia de marcas por golpes y ausencia de enfermedades y plagas<sup>49</sup>.

Los EE.UU., Alemania, Francia y Países Bajos son los principales importadores de limón fresco. En 2019 estos países representaron el 47% de las importaciones totales de esta fruta. Indonesia, Rumania y Corea son los países que registraron las mayores tasas de crecimiento de importaciones de limones en las últimas dos décadas entre los veinte principales importadores. En los EE.UU., Canadá y la UE hay un fuerte crecimiento en el consumo de limón orgánico, aunque a nivel de posición arancelaria no puede identificarse la proporción de limón orgánico que importan los países.

### **Estructura y evolución del limón fresco en Argentina**

En la Argentina el desarrollo del sector del limón combina la producción de limón para ser comercializado como fruta fresca en los mercados externos y la obtención industrial de productos derivados, que también son destinados a la exportación. La mayor actividad tanto de producción primaria como de empaque e industrialización se realiza en la provincia de Tucumán.

En la Argentina, la limonicultura comenzó a experimentar un crecimiento sostenido desde la década de los ochenta del siglo pasado. En el período 1980-2018, Argentina cuatriplicó la producción de limón (FAO, 2020). En 2018 la producción argentina de limones fue de 1,9M de tn y empleó a 44.000 personas (MAGyP, 2019). Sin embargo, es importante señalar que la producción de 2018 es el pico alcanzado en los últimos 10 años. El promedio anual de la producción argentina de limones es de 1,6M de tn.

La superficie total cultivada con limón en Argentina es de 57,6 mil hectáreas (FAO, 2020), ubicándose el 76% del total en Tucumán (EEAOC, 2019). El sector está concentrado en productores medianos (entre 50 y 300 ha) y grandes (más de 300 ha) que representan el 90% de la producción de la provincia.

---

<sup>48</sup> Los atributos organolépticos son los que pueden percibirse por los órganos de los sentidos. Por ejemplo, sabor, textura, olor.

<sup>49</sup> En algunos casos, la estética del limón se ve afectada con pequeños puntos negros producto de la plaga conocida como la mancha negra, afectan la estética del limón, pero no su inocuidad. En estos casos el limón presenta pequeños puntos negros en su cáscara.

Las principales empresas del sector son SA San Miguel, Citrusvil, Citromax, Argenti Lemon, Vicente Trapani, FGF Trapani, la Cooperativa de productores cítricos de Tañí Viejo (COTA), La Moraleja, Ledesma y Latin Lemon. Estas empresas están integradas verticalmente en lo que respecta a producción primaria y empaque para la comercialización del limón fresco y poseen plantas industriales para la obtención de productos derivados del limón. Este grupo de empresas representaron el 48% de las exportaciones de limón fresco en 2019<sup>50</sup>. Otro grupo importante lo conforman unas 30 empresas que también tienen producción primaria y empaque y cuyo objetivo principal es la exportación del limón fresco.

### ***Evolución de las exportaciones***

El sector del limón argentino tiene una fuerte orientación exportadora. Durante el período 1995-2019 el valor de las exportaciones argentinas de limón fresco se triplicó, llegando a los USD 181M en 2019. Las exportaciones argentinas de limón fresco representan, en valor y en volumen, el 6% del total de las exportaciones mundiales de esta fruta y el 26% de las exportaciones de países del hemisferio sur. El gráfico 2 muestra la evolución de las exportaciones argentinas en dicho período<sup>51</sup>. El limón fresco representa el 33% de las exportaciones argentinas del sector<sup>52</sup>.

Durante el periodo 1995-2019 Argentina ha logrado ingresar en los mercados de mayor demanda de limón fresco pese a la creciente competencia de Sudáfrica, Brasil y Chile. A la vez, se diversificaron los mercados de destino de estas exportaciones pasando de 24 a 58 países. Mientras en 1995 los cuatro principales destinos de exportación –Países Bajos, Francia, España, Bélgica– representaron el 80% del valor de las exportaciones, en 2019 los cuatro principales destinos –Rusia, España, Italia y EE.UU.– representaron solo el 54%. Además de las cuestiones arancelarias –desarrolladas más adelante– que impactan en el ingreso de los limones argentinos a los diversos mercados, en los últimos años existieron algunos obstáculos al acceso de los principales mercados como los EE.UU. y la UE

---

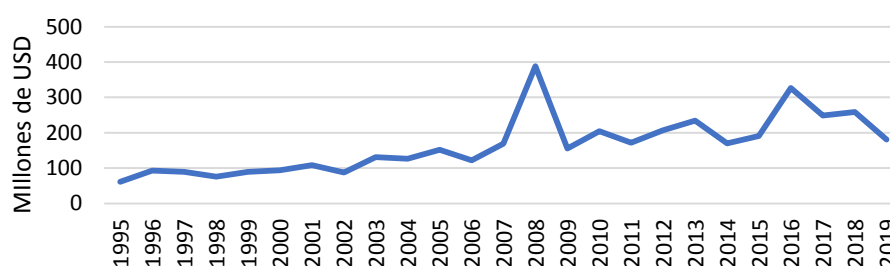
<sup>50</sup> Las exportaciones de este grupo de empresas en el segmento de productos derivados del limón representaron el 94% de las exportaciones argentinas de dicha categoría.

<sup>51</sup> El pico de 2008 obedeció a una mayor proporción de limón destinado a exportación como fresco con respecto a los años anteriores debido a una mayor demanda mundial por la escasez de oferta española de limón. En 2008 se exportó mayor volumen de limón fresco que en los años anteriores (un 16 % más con respecto a 2007) y a un mejor precio unitario (215% más con respecto a 2007).

<sup>52</sup> Las exportaciones argentinas de productos industrializados derivados del limón fueron de USD 368M en 2019. La exportación de limón industrializado en Argentina duplica en valor a la de limón fresco, no obstante, este segmento de productos no está alcanzado por la actividad de *All Lemon*. Los principales destinos de exportación son los EE.UU., Irlanda, Países Bajos, Alemania y Japón, los cuales concentraron el 80% del total exportado en esta categoría.

vinculados a cuestiones fitosanitarias. Por ejemplo, el mercado de los EE.UU. estuvo cerrado entre 2001 y 2017 producto de una acción judicial iniciada por los productores de California que detectaron presencia de la enfermedad cancrrosis en el limón argentino. Otro ejemplo es el cierre reciente del mercado de la UE para el ingreso de limones argentinos vigente desde julio de 2020 –situación desarrollada más adelante– por detecciones de enfermedades y plagas. En ambos casos, la mayoría de los productores argentinos considera que las reglamentaciones fitosanitarias vigentes han sido utilizadas discrecionalmente por los países como medidas para arancelarias.

**Gráfico 2:** Exportaciones argentinas de limón fresco en valor. 1995-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade.

### ***Institucionalidad del sector limón en Argentina***

El sector limón presenta una fuerte institucionalidad. Una multiplicidad de entidades públicas y asociaciones privadas trabajan conjuntamente en temas que favorecen la inserción internacional del sector como, por ejemplo, la apertura de mercados, el desarrollo de tratamientos cuarentenarios alternativos para mejorar las condiciones negociadas en los protocolos fitosanitarios, la provisión de infraestructura de calidad para desarrollos de innovaciones para la producción primaria y los empaques o la creación de nuevas variedades de portainjertos utilizados para el desarrollo de plantines con mayor resistencia y rendimiento.

Entre las entidades del sector público, es importante el trabajo de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (en adelante, Cancillería) y de Agricultura, Ganadería y Pesca (en adelante, MAGyP) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para la apertura de mercados o actualización de protocolos fitosanitarios en mercados ya abiertos. En el desarrollo de sus negociaciones internacionales estas entidades se apoyan en los trabajos técnicos de centros públicos nacionales y provinciales de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica. En

particular, se destaca el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), un organismo descentralizado del MAGyP, y la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EEAOC), un ente autárquico del Ministerio de Desarrollo Productivo del Gobierno de Tucumán<sup>53</sup>.

En el sector privado, se han constituido varias entidades con misiones específicas y complementarias entre sí que interactúan con el sector público. La Federación Argentina del Citrus (Federcitrus) es una entidad privada de segundo orden que nuclea a los actores de la cadena productiva cítrica de toda la Argentina. Está conformada por dos asociaciones del sector (Asociación Cítrica del Noroeste Argentino, Cámara de Exportadores de Citrus del NEA) y 40 empresas productoras, emparadoras y exportadoras de cítricos. Es uno de los interlocutores del sector cítrico ante el gobierno nacional. Además, es quien gestiona con SENASA el sistema de trazabilidad informática cítrica vigente para la exportación de limones a UE, Estados Unidos, China, México y otros mercados con similares restricciones cuarentenarias.

La Asociación Cítrica del Noroeste Argentino (ACNOA), en cambio, es la cámara empresaria que tiene representación gremial de los actores de la cadena cítrica –viveristas, productores, empaadores e industriales– de las provincias del norte argentino –Tucumán, Catamarca, Jujuy y Salta–. ACNOA se conformó en 2017 y es continuadora de la Asociación Tucumana del Citrus (ATC)<sup>54</sup>. Ante el crecimiento de la actividad cítrica en las provincias de la región del noroeste, el sector representado en ATC se planteó la necesidad de ampliar su alcance incorporando a los actores de Jujuy, Salta y Catamarca. Aunque es una cámara regional, ACNOA es el ámbito institucional en el que se define la agenda de competitividad e inserción internacional para un mayor desarrollo del limón. Sus asociados representan el 85% de la producción cítrica del Noroeste Argentino. En los últimos años, ante el crecimiento del sector limón *vis a vis* el de los otros cítricos –naranjas, pomelos–, ACNOA se ha convertido en el principal interlocutor del sector ante el sector público. En este sentido, ACNOA realiza gestiones ante el sector público provincial –por ejemplo, ante el ministerio de desarrollo productivo de la provincia de Tucumán y el Instituto de Desarrollo Productivo (IDEP)– y ante el sector público nacional –por ejemplo,

---

<sup>53</sup> La EEAOC es una institución pública cuyo directorio es conformado por el sector privado. El directorio es quien valida las líneas de investigación y los planes de trabajo. La EEAOC se financia con recursos que provienen del Estado, los productores agrícolas y las industrias. En la EEAOC el sector cítrico está representado por el actual vicepresidente de la estación –Roberto Sánchez Loria– (ex presidente y actual vocal de ACNOA) y por uno de los directores honorarios de la entidad que a la vez preside ACNOA –Pablo Padilla–.

<sup>54</sup> La ATC se constituyó en 1974.

ante el SENASA, la Cancillería y el MAGyP. Al SENASA le plantea inquietudes sobre el programa de certificación de cítricos con destino a UE, medidas para incrementar la calidad fitosanitaria y cosmética del limón para exportación y medidas de protección fitosanitaria para la región del Noroeste Argentino. A la Cancillería y al MAGyP les presenta las necesidades de apertura de nuevos mercados. ACNOA y Federcitrus buscan alinear los intereses en pos de una mejor provisión de bienes públicos que favorezcan la competitividad del sector. ACNOA presenta a Federcitrus, por ejemplo, cuáles son los mercados prioritarios, los temas laborales, impositivos y fitosanitarios para buscar medidas que sean conducentes para todos los cítricos, pero ACNOA es quien realiza las principales gestiones para un mayor crecimiento del limón. El presidente de Federcitrus para el período 2019-2020 ejerce como vocal en la Comisión Directiva de ACNOA.

La Asociación Fitosanitaria del Noroeste Argentino (AFINOA) es una entidad también conformada por productores y empacadores de las provincias del norte argentino pero su misión es colaborar con las autoridades fitosanitarias en la implementación de las medidas fitosanitarias para combatir plagas o enfermedades que afectan los productos frutihortícolas de la región. ACNOA reconoce a AFINOA como su “brazo técnico” en materia fitosanitaria (ACNOA, 2019). En 2017 AFINOA fue la primera entidad reconocida como “ente fitosanitario” de Argentina, lo que implica que SENASA puede delegarle actividades específicas de control fitosanitario<sup>55</sup>. AFINOA administra las barreras de control fitosanitario de la región NOA y desde 2019 realiza las certificaciones involucradas en el “Programa de Certificación de Fruta Fresca Cítrica para exportar a la Unión Europea y mercados con similares restricciones cuarentenarias”. Esto último implica realizar los monitoreos en el cultivo y la verificación fitosanitaria de la fruta en los empaques, transportes y puntos de salida. Si bien ACNOA y AFINOA son entidades con misiones distintas realizan muchas actividades conjuntas buscando generar sinergias entre ellas. De hecho, estas entidades comparten el mismo presidente y en el comité técnico de AFINOA participan empresas asociadas a ACNOA.

Finalmente, la Cámara de Exportadores de Cítricos, más conocida como *All Lemon*, es otra de las asociaciones del sector privado cítrico. Esta entidad es una asociación civil impulsada por los mayores exportadores argentinos de limón fresco. Aunque muchas de las empresas fundadoras exportan tanto limón fresco como productos derivados esta entidad fue creada para fortalecer el desarrollo de las exportaciones de limón fresco sobre

---

<sup>55</sup> En el marco de la Ley 27.233 el SENASA mediante la Resolución 671/2016 implementa el registro nacional de entes sanitarios.



la base de la calidad cosmética. *All Lemon* tiene por misión fijar y controlar el cumplimiento de parámetros mínimos de calidad del limón fresco con destino a los mercados externos y realizar acciones de promoción comercial para posicionar internacionalmente al limón argentino como producto de una buena calidad controlada. En el marco del establecimiento de parámetros mínimos de calidad de la fruta, las empresas comparten experiencias para optimizar las prácticas en producción y empaque. Además, organiza para las empresas miembro de la entidad contrataciones de fletes marítimos logrando una reducción importante del costo logístico. Así, *All Lemon* lleva adelante una misión clave no desarrollada por las otras asociaciones privadas descriptas precedentemente. *All Lemon* no realiza ningún tipo de actividad para los productos industrializados derivados del limón. En la próxima sección presentamos el análisis sobre esta entidad.

### ***Desafíos del limón fresco en Argentina para una mayor inserción internacional***

Uno de los desafíos del limón fresco argentino para mantener y mejorar su competitividad internacional es competir en los mercados externos sobre la base de la calidad. En los últimos años, las empresas argentinas han logrado mayor diferenciación cumpliendo no solo con los requisitos fitosanitarios, de seguridad alimentaria e inocuidad impuestos por terceros países, sino también con las exigencias de calidad de los compradores internacionales en términos de variedad y atributos de la fruta. Productores y empacadores han adoptado cambios técnicos y organizativos, por ejemplo, aumentando la superficie de hectáreas cultivadas, adoptando cambios en cómo se cultiva y cómo se cosecha el limón, adoptando paquetes tecnológicos modernos para la producción primaria –métodos de fertilización y fertiirrigación– y para el empaque –con maquinaria y software para la automatización de los procesos– permitiendo una mayor protección y un mejor aspecto exterior de la fruta. A la vez, las empresas han obtenido certificaciones internacionales de gestión de calidad en producción primaria y empaque, de seguridad laboral y de cuidado medioambiental exigidas por los clientes internacionales. Estos cambios en diferentes prácticas les permitieron a las empresas no solo obtener un mayor rendimiento por hectárea cultivada sino también satisfacer los requisitos fitosanitarios y de inocuidad demandados por los países y responder adecuadamente a los crecientes estándares privados impuestos por los clientes internacionales (Ortiz y Aparicio, 2006; Rivas y Zamora, 2010). Sin embargo, el mercado internacional se torna cada vez más competitivo con lo que se hace más necesario competir desde la calidad.

En este sentido, por un lado, es necesario lograr una mayor diferenciación del limón fresco atendiendo las exigencias de los clientes que buscan los máximos atributos de calidad. Para ello es clave entender qué atributos de la fruta valoran dichos clientes. En limón fresco esto es, por ejemplo, identificar las características de la fruta en términos de tamaño (o calibre), color, aspecto, nivel de madurez, contenido de jugo, sabor. Aunque en los últimos años las empresas han ido identificando y reconociendo el valor que los consumidores de los mercados externos le atribuyen a cada una de ellas, la vara con la que se mide la calidad de la fruta es cada vez más alta.

Por otro lado, es necesario agregar valor a la producción de limón fresco orientándola hacia producciones más “naturales”. En los mercados externos, principalmente en aquellos con consumidores más maduros, se exigen no solo mejores aspectos cosméticos del limón sino también una fruta con una imagen más natural y fresca (Rabobank, 2018). Para lograr un limón más “natural” con respecto al limón convencional es necesario adoptar prácticas productivas con menor uso de productos químicos resolviendo los desafíos productivos que ello implica en términos de evitar el desarrollo de enfermedades en la fruta. En su máxima expresión, esta estrategia culmina en la producción de limones orgánicos. No obstante, aun sin llegar a la producción orgánica las empresas todavía tienen por delante como desafío encontrar un equilibrio en el uso de fungicidas e insecticidas de modo que la fruta pueda tener por destino tanto los mercados externos como la industria. La estructura productiva en Argentina combina limón fresco y productos industrializados derivados del limón. Por ello, es clave encontrar el equilibrio en la aplicación de las dosis de productos químicos en la producción primaria de modo que pueda obtenerse fruta de calidad para ambos destinos. Los productos químicos que son buenos para el control de enfermedades y/o plagas presentan obstáculos para la industrialización de la fruta. Mientras que los compradores de los derivados del limón exigen crecientemente menor utilización de pesticidas y productos químicos, los compradores de fruta fresca exigen limón libre de plagas prohibidas en los diferentes mercados (por ejemplo, UE).

Estos desafíos para alcanzar una mejor calidad cobran mayor relevancia ante el contexto actual de cierre del mercado de la UE desde mediados de agosto de 2020 debido a la cantidad de intercepciones realizadas por la autoridad sanitaria de la UE por detección de mancha negra y otras enfermedades en los limones exportados desde Argentina. Mientras en 2019 por este tipo de detecciones se realizaron 11 intercepciones, en 2020 se efectuaron 106 (Europhyt, 2020). Pese a los controles de calidad realizados por *All Lemon*, AFINOA y SENASA estos no han sido suficientes. Ante ello SENASA y las asociaciones empresarias acordaron incorporar nuevas medidas y controles más exhaustivos en campo

y empaque para los productores que quieran exportar su limón fresco a la UE. A marzo de 2020, la Argentina ya ha recibido una auditoría de las autoridades sanitarias de la UE.

Un segundo desafío es mejorar el posicionamiento del limón argentino en los mercados externos. En un mundo post-COVID con mayores medidas fitosanitarias, demandas en seguridad e inocuidad alimentaria y exigencias en certificaciones sobre las condiciones laborales, sociales y medioambientales en las que se desarrollan la producción primaria y el empaque de la fruta, es clave en los mercados externos dar un claro mensaje de diferenciación con relación al limón que ofrecen los países del hemisferio sur que representan la mayor competencia para la Argentina. Para lograr dicho mensaje es indispensable conocer la demanda en los mercados objetivos y construir una buena imagen del sector como proveedor capaz de satisfacerla. Además, el posicionamiento se mantiene y fortalece con programas de promoción comercial en los principales mercados y eventos comerciales del sector, así como con inversión en comunicación para difundir las acciones realizadas tendientes a mejorar los atributos del limón.

Un tercer desafío es mejorar los aspectos logísticos para que la fruta llegue a destino no solo en los tiempos acordados sino también en las condiciones óptimas para ser comercializada como fruta fresca. La actividad limonera está a aproximadamente a 1.400 km de los principales puertos. Hasta la llegada a los puertos de salida y durante el tiempo de tránsito el limón debe mantener una temperatura que permita cumplir con los requisitos fitosanitarios exigidos en los mercados externos. En muchos mercados se exige la realización de tratamientos de frío que se realizan en el tiempo de traslado del limón. Es necesario realizar inversiones para desarrollar la infraestructura que permita esos tratamientos de frío, eficientizar la logística general y bajar los costos logísticos.

Un cuarto desafío es lograr la apertura comercial y fitosanitaria de nuevos mercados. En los últimos años, Argentina ha tenido una actitud proactiva de apertura y reapertura de mercados. Se ha obtenido la apertura de México en 2017, Colombia en 2018 e India y China en 2019 y la reapertura de los mercados de Brasil y EE.UU. en 2017 y Vietnam en 2019. El impacto de estas aperturas, aunque aún de forma incipiente, se está observando principalmente en las exportaciones a los EE.UU. Sin embargo, ante la creciente competencia de los otros países del hemisferio sur es necesario ampliar los mercados para reducir el riesgo de sobreoferta en los mercados abiertos.

Un quinto desafío que tiene el limón fresco es lograr mejoras en materia de aranceles para tener un mejor acceso a los mercados externos que equipare las ventajas de las que hoy gozan los países del hemisferio sur que compiten con el limón argentino. Por ejemplo,

mientras Argentina tiene un arancel del 9,6% para el ingreso del limón fresco a la UE, Chile y Sudáfrica ingresan sus limones a dicho destino con arancel cero. En el caso de la UE los productos cítricos fueron incluidos en el acuerdo de libre comercio Mercosur-UE firmado en 2019 pero aún hay que esperar que se ratifique el acuerdo para que entre en vigencia la liberalización. Otras negociaciones en curso buscando desgravaciones arancelarias son las que se llevan adelante con India, México, Canadá y Singapur.

*All Lemon* trabaja para superar los primeros tres desafíos. Con respecto al primer desafío, mientras *All Lemon* ha trabajado en la estandarización y homogeneización de parámetros de calidad a cumplir por el limón fresco destinado a los diferentes mercados externos, la EEAOC y AFINOA trabajan con SENASA en alternativas de aplicaciones y productos químicos. Para hacer frente al segundo desafío, ACNOA es el principal responsable de diseñar e implementar acciones para mejorar el posicionamiento del limón argentino en el mundo y *All Lemon* contribuye con la comunicación que realiza al mundo sobre cómo sus empresas asociadas trabajan bajo un riguroso sistema de control de calidad que redunde en mejor calidad del limón exportado. En este sentido, hay una complementariedad entre la comunicación realizada por ambas entidades. En pos de contribuir a la superación del tercer desafío, aunque sea de modo parcial, *All Lemon* organiza contrataciones de bodegas exclusivas para el envío del limón a una zona de la UE garantizando así el recurso del flete marítimo para el sector y logrando reducir los costos logísticos por tonelada.

Los otros dos desafíos, la apertura de mercados y la negociación de acuerdos de libre comercio, en cambio, están en la agenda de Federcitrus y ACNOA. Estas asociaciones trabajan con la cancillería, el MAGYP, el SENASA y la EEAOC para la apertura comercial y fitosanitaria de nuevos mercados. A la vez, son también Federcitrus y ACNOA las que trabajan con cancillería y el MAGYP para la negociación de acuerdos de libre comercio o mejoras de preferencias arancelarias.

### **III.B. All Lemon**

*All Lemon* es la forma en que el sector cítrico habitualmente identifica a la “Cámara de Exportadores de Cítricos” porque es el nombre del sello de calidad creado por la entidad. *All Lemon* es una iniciativa privada promovida por las principales empresas productoras, empacadoras y exportadoras de limón fresco. El principal objetivo de la cámara es incrementar la calidad del limón fresco destinado a la exportación. El logro más destacado de *All Lemon* es haber desarrollado un sello de calidad, “All Lemon”, y un sistema de control que verifica la calidad cosmética de los limones de exportación. Adicionalmente,

*All Lemon* trabaja en consolidar la buena reputación del limón argentino en los diversos mercados y la confiabilidad comercial de los exportadores argentinos. Si bien esto último se limita al posicionamiento de los socios de *All Lemon*, dado que éstos representan el 75% de las exportaciones argentinas, indirectamente favorecen a la promoción y el posicionamiento del limón argentino en los mercados externos.

### **Diseño institucional**

*All Lemon* es una asociación civil sin fines de lucro impulsada, compuesta y conducida por el sector privado. Aunque los orígenes de la entidad se remontan a diálogos entre empresas promovidos por la firma líder San Miguel en el seno de lo que era en ese entonces la Asociación Tucumana del Citrus (ATC) –desde 2017, ACNOA– no todos los asociados estaban dispuestos a trabajar colectivamente en mejorar la calidad de la fruta si ello implicaba someterse a un control de calidad. Producto de ello es que una docena de empresas comenzaron en 2009 a poner en marcha una asociación con una personería jurídica distinta que la ATC. Actualmente, *All Lemon* nuclea a 20 empresas productoras, empacadoras y exportadoras que representan el 75% de las exportaciones argentinas de limón fresco. Las empresas asociadas a la cámara son firmas grandes y medianas, la mayoría de ellas integradas verticalmente, localizadas en las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta<sup>56</sup>.

### *Misión*

Desde sus inicios, *All Lemon* tiene como principal propósito fortalecer el desarrollo de las exportaciones de limón fresco de sus empresas asociadas sobre la base de la calidad. Para ello trabaja sobre dos ejes complementarios. El primer eje es la estandarización y homogeneización de la calidad de los limones de exportación. La calidad implica no solo conocer los atributos valorados por los clientes en términos cosméticos de la fruta sino también de calibre (tamaño) y color, así como respetar los contenidos netos de las cajas de exportación. El segundo eje es el posicionamiento del limón argentino en los mercados externos. El posicionamiento busca difundir los atributos de calidad del limón fresco argentino. En los hechos, el eje de calidad siempre ha primado por sobre el de posicionamiento.

---

<sup>56</sup> Las empresas asociadas actualmente son: SA San Miguel AGICIyF, Argenti Lemon S.A., Latin Lemon S.R.L, Citromax S.A.C.I, Pablo Padilla, FGF Trapani S.R.L, La moraleja S.A., Frutucumán S.A., Ledesma S.A.A.I., Bio tuc (continuidora de Juan Sigstad S.R.L), Cecilia Martinez Zuccardi, Citrusvil S.A., Lapacho amarillo S.R.L, Early Crop S.A., Diagonal Citrus S.R.L, La patria S.R.L, Cauquen S.A., Herecitrus S.R.L, Vicente Trapani y Terry Citrus.

La especificidad que tiene *All Lemon* en temas de calidad del producto y de posicionamiento internacional del limón responde a la existencia de otras asociaciones empresarias con misiones complementarias descriptas anteriormente –ACNOA, AFINOA y Federcitrus– y que ya integran a los eslabones de la cadena. ACNOA es el ámbito institucional de diálogo de las empresas del sector. En ACNOA se define la estrategia de competitividad e inserción internacional del sector limón y se establece la agenda anual. Las actividades desarrolladas por *All Lemon* cuentan con el apoyo de ACNOA y se enmarcan en la estrategia general del sector.

### *Autonomía*

*All Lemon* está conducida por el sector privado desde su creación. Es una asociación civil conformada en 2009 por los principales exportadores del noroeste argentino de limón fresco y reconocida oficialmente como Asociación Civil “Cámara de Exportadores de Cítricos” en 2011<sup>57</sup>. Al revestir esta forma jurídica *All Lemon* tiene total autonomía del sector público en el desarrollo de sus actividades. Como toda asociación civil en la Argentina está sujeta a lo que establecen el Código Civil y Comercial de la Nación y las normas complementarias.

### *Gobernanza*

Al estar constituida como asociación civil *All Lemon* tiene formalmente tres órganos sociales, la Comisión Directiva (CD), la Asamblea de socios y la Comisión revisora de cuentas, que cumplen diferentes roles para el funcionamiento de la entidad. La Comisión Directiva es el órgano que administra la asociación civil y está formada por presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, doce vocales titulares y dieciséis vocales suplentes. Los miembros de la CD cumplen funciones en un período de 2 años. Las conformaciones de la CD que se van sucediendo presentan dos aspectos interesantes. El primero es que buscan alternar la ocupación de los diferentes cargos por las personas que la conforman. El segundo es que la conformación de cada CD se realiza considerando, a la vez, las autoridades que se han definido en las otras asociaciones empresarias del sector como Federcitrus, ACNOA y AFINOA, para equilibrar el ejercicio de los cargos de autoridades entre las empresas.

La Asamblea es el órgano soberano y está formada por todos los socios. Las reuniones de Asamblea se realizan principalmente para la consideración de la memoria, el balance, el

---

<sup>57</sup> Resolución 251/2011 publicada en el Boletín Oficial del Gobierno de Tucumán el 7/09/2011.

inventario y el informe de la comisión revisora de cuentas luego de cada cierre de ejercicio y para la elección de autoridades al finalizar los mandatos. La Comisión revisora de cuentas es el órgano de control interno que supervisa la administración de la entidad y está conformada por tres titulares y un suplente. Tanto las decisiones en las reuniones de CD como en la Asamblea se adoptan por mayoría y cada empresa miembro tiene un voto independientemente de su tamaño.

En los hechos, sin embargo, *All Lemon* tiene adicionalmente otros tres mecanismos de los que participan los asociados y por los que gobiernan el funcionamiento de la entidad. El primer mecanismo es la “reunión plenaria”. En esta reunión se invita a participar no solo a las autoridades de la comisión directiva sino también a las máximas autoridades de las empresas asociadas. Las máximas autoridades invitadas, a la vez, pueden delegar su participación en quien ellas entiendan que pueden ir en representación de la empresa. Este tipo de reunión se desarrolla 3 veces durante cada año calendario, al inicio, en el medio y al final de la campaña<sup>58</sup>. En la reunión de inicio de campaña se establecen los objetivos estratégicos para el año, esto es, definir si es necesario incorporar cambios en los parámetros mínimos de calidad, realizar acciones de promoción comercial en los mercados externos, planificar acciones conjuntas de logística y fletes marítimos sobre la base de las proyecciones de envíos de la campaña de cada empresa, y aprobar el presupuesto. Además, en estas reuniones se comparte información tendiente a mejorar las prácticas de tratamiento de la fruta en producción primaria y empaque, así como novedades de la campaña. En la reunión de mitad de campaña se evalúa cómo está transcurriendo la actividad de modo de poder replantear los objetivos en caso de notar desvíos a los originalmente planteados en la reunión de inicio de campaña. En la reunión de final de campaña se analiza la actividad anual y se identifican los desafíos y oportunidades de mejora para los próximos años.

El segundo mecanismo es la “reunión de mesa exportadora”. En esta reunión participan los gerentes comerciales, gerentes de producción, gerentes de empaque y responsables de logística de cada empresa. Estas reuniones se realizan semanalmente durante los meses que dure la campaña. En ellas se exponen las proyecciones de envíos argentinos y de otros países exportadores a cada mercado, se presentan y analizan los resultados de las auditorias de calidad semanales y se informa cuál es el avance de la estrategia de acciones conjuntas –por ejemplo, los fletes marítimos disponibles.

---

<sup>58</sup> La campaña habitualmente se inicia en marzo y finaliza en agosto.

Finalmente, el tercer mecanismo es la “reunión de comisión”. Para el desarrollo de las actividades existen comisiones que son las responsables de proponer y ejecutar los planes de trabajo. Actualmente, existen en funcionamiento cuatro comisiones: la de control de calidad, la de acciones conjuntas, la de marketing y la de conducta. El número de personas partícipes de cada comisión varía, pero en todos los casos son personas que representan a un subgrupo de las empresas miembro de *All Lemon* que son elegidas por consenso entre todos los socios para que lleven adelante las actividades de la comisión. La comisión de control de calidad es la que analiza los resultados de las auditorías semanales efectuadas y advierte eventualmente a las empresas sobre los desvíos encontrados al cumplimiento de los parámetros mínimos de calidad definidos en la primera reunión plenaria. La comisión de acciones conjuntas es la que planifica y organiza los fletes marítimos. Ella se ocupa de las negociaciones con las empresas prestadoras de servicios de transporte marítimo y las terminales portuarias. La comisión de marketing es la que organiza la participación en ferias internacionales conjuntamente con ACNOA. Finalmente, la comisión de conducta es la que propone la incorporación de nuevas empresas a la cámara y analiza si es que existe causa que motive la exclusión de alguna empresa.

A diferencia de otras cámaras empresarias, *All Lemon* no tiene un director ejecutivo designado formalmente por la comisión directiva. Este rol es ejercido desde la creación de la entidad por Walter Ojeda, actual socio de una de las empresas asociadas. Sus principales funciones son preparar los temas relevantes a ser tratados en cada reunión plenaria, hacer seguimiento de los diferentes temas de las comisiones mencionadas y, principalmente, construir consensos entre empresas competidoras.

### *Financiamiento*

La única fuente de financiamiento de *All Lemon* para el desarrollo de sus actividades es el aporte de los miembros. En promedio, anualmente el presupuesto es de USD 300.000. Esto representa un 2 por mil de las exportaciones argentinas de limón fresco. Al inicio de cada campaña se fija un valor de contribución por caja exportada siendo el valor de referencia de USD 0,03 por caja (de 15 o 18 kg). De acuerdo a las proyecciones de cada campaña este valor puede llegar a ser de USD 0,02 por caja.

El 80% del presupuesto es asignado a la realización de los controles de calidad –incluye honorarios y gastos de movilidad del personal. El otro 20% está destinado a solventar las actividades de promoción y posicionamiento –por ejemplo, ferias comerciales internacionales–, la suscripción a revistas especializadas y los honorarios de los



profesionales que prestan servicios de asesoría contable, jurídica y de mantenimiento del sistema informático utilizado para el registro de los controles de calidad.

La decisión de elevar el presupuesto anual es de los asociados. En los últimos años el presupuesto ha sido estable. En un contexto en el que las empresas asociadas a *All Lemon* también aportan económicamente a la EEAOC, ACNOA y AFINOA es un desafío anual encontrar el equilibrio en la contribución que realizan a la entidad. Por ejemplo, entre los aportes económicos obligatorios los productores, empaques e industrias aportan un cinco por mil sobre la venta de los productos finales a la EEAOC (Ley 5020). Adicionalmente, pagan por los servicios de AFINOA para los programas fitosanitarios. Y si bien la adhesión a ACNOA es voluntaria, quienes son socios realizan un aporte que es un porcentaje según su producción primaria y su producción de derivados<sup>59</sup>.

### *Organización interna*

Para el desarrollo de sus actividades *All Lemon* no cuenta con una nómina de personal que esté bajo una modalidad de contratación de relación de dependencia. Tanto la persona que ejerce el rol de director ejecutivo como los coordinadores de tres de las cuatro comisiones trabajan *ad honorem*. En cambio, reciben honorarios como asesores externos el coordinador de la comisión de control de calidad, los auditores de calidad que prestan servicios durante la campaña y los consultores externos de tiempo parcial (contador, abogado, soporte informático).

El área de control de calidad cuenta con un coordinador y con 13 inspectores que realizan las auditorías semanalmente en los empaques durante la campaña de exportación. El coordinador de la comisión de control de calidad ejerce su función desde 2017 habiéndose desempeñado anteriormente como auditor de calidad durante cuatro años. Los auditores de calidad tienen una baja rotación anual. Mientras la prestación de servicios del coordinador de calidad se mantiene durante todo el año, los auditores prestan servicios en los meses de campaña.

La comisión de acciones conjuntas tiene un coordinador y 5 miembros que son representantes de empresas miembros de *All Lemon*. El coordinador actual de esta comisión se incorporó como tal en 2020. La dedicación del coordinador y de los miembros de esta comisión durante la campaña es en promedio de un día por semana.

---

<sup>59</sup> El valor del aporte a ACNOA se fija anualmente de acuerdo a las actividades previstas por la entidad. En promedio el presupuesto anual de ACNOA es de USD 500 mil.

Entre las personas que trabajan *ad honorem* el director ejecutivo es quien tiene mayor antigüedad en la asociación y en el rol que reviste. Él está ejerciendo tal función desde los inicios de la entidad. La dedicación del director ejecutivo durante la campaña es en promedio de dos días por semana.

La comisión directiva es quien tiene la decisión para contar o no con un *staff* profesional contratado de acuerdo a la ley de contrato de trabajo vigente en Argentina. Aunque algunos de los entrevistados han expresado que consideran que sería bueno para la entidad contar con una pequeña estructura rentada el tema aún no ha sido debatido en comisión directiva.

### **Agenda y actividades**

Las principales actividades que realiza *All Lemon* son las auditorías de calidad del limón destinado a exportación en los empaques, las de posicionamiento y promoción comercial y las contrataciones de fletes marítimos conjuntos.

Para elevar la calidad del limón fresco para exportación, como se mencionó anteriormente, la entidad creó el sello de calidad de adhesión voluntaria y un sistema de control de calidad para su obtención<sup>60</sup>. La puesta en común de las empresas asociadas y la estandarización de los conocimientos sobre la demanda de calidad en cada mercado fueron los primeros pasos en la construcción del sistema de control de calidad. Luego, las empresas asociadas consensuaron los parámetros mínimos de calidad que deben satisfacer quienes quieran ser acreedoras del uso del sello *All Lemon*. El sistema de control de calidad consiste en auditorías semanales sobre los empaques en las que se controla la calidad de la fruta fresca en sus aspectos cosméticos y de calibre exigidos en cada mercado de exportación. La muestra de fruta sujeta a supervisión se extrae siguiendo una metodología que la asociación definió con asistencia de la cátedra de estadística de la Universidad Nacional de Tucumán para garantizar mayor confiabilidad a los asociados. A

---

<sup>60</sup> En 2009 la asociación española Ailimpo (Asociación Interprofesional de Limón y Pomelo) también inició un sistema de control de calidad para limón fresco (AILIMPO, 2009), pero a diferencia del argentino es un sistema de certificación de los empaques. En el caso español el protocolo de certificación requiere para la homologación de un empaque el cumplimiento de requisitos de seguridad alimentaria, gestión ambiental, seguridad y salud laboral, responsabilidad social, de obligaciones fiscales y seguridad social, entre otros. La obtención de la certificación puede darse acreditando que el empaque cuenta con determinadas certificaciones internacionales (por ejemplo, UNE-EN ISO 9001, BRC, IFS, GLOBAL GAP, ISO 14001, OHSAS 18001) o superando una auditoría del sistema de gestión del empaque a fin de verificar que se cumplen todos los requisitos anteriormente descriptos. De acuerdo a las entrevistas realizadas las iniciativas en Argentina no tuvieron por modelo este protocolo español.

partir de esta metodología se define el número de cajas a controlar utilizando para la determinación de la muestra un nivel de confianza del 96%.

Los inspectores de *All Lemon* determinan la calidad del limón a partir de observaciones sobre presencia de daños mayores, menores o leves en la fruta, uniformidad de tamaño, uniformidad de color, calibre (tamaño) y presencia de fruta con pudrición. Además, controlan la cantidad de unidades que componen cada caja y el peso neto total para verificar que el peso no sea inferior al correspondiente según la caja de exportación (en general, 15 kg o 18 kg). Por ello, también controlan la calibración de las balanzas.

Todas las cajas de limón destinado a exportación de las empresas que superaron el control de calidad pueden estar identificadas con el logotipo distintivo del sello *All Lemon* (figura 1). Este logotipo puede ser utilizado por las empresas no solo en las cajas de exportación sino también en su material de marketing.

**Figura 1. Logotipo**



Fuente: Sitio web ACNOA

Los atributos evaluados por este sello se corresponden con los establecidos en normas comerciales como los de la UNECE *Standard* de la UE<sup>61</sup> o los de la *Fresh Products Branch* del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Es importante destacar que este sello se diferencia de las normas privadas internacionales como las normas GLOBAL GAP para producción primaria y *British Retail Consortium* (BRC) para empaque por cuanto estas no evalúan atributos del producto, sino que controlan los procesos en la actividad primaria y el empaque. Todas las empresas nucleadas en la asociación tienen, además del sello *All Lemon*, la certificación GLOBAL GAP. Muchas de ellas tienen también otras certificaciones internacionales como las de cumplimiento de análisis de peligros y puntos críticos de control (HACCP), de sistemas de gestión de calidad e inocuidad en empaque

---

<sup>61</sup> La norma UNECE *Standard* FFV-14 establece los parámetros para determinar la calidad comercial de los cítricos. Define tres categorías de cítricos según los valores de los parámetros: *Extra class* (calidad superior), *class 1* (calidad media) y *class 2* (calidad inferior). *All Lemon* utiliza dos categorías a las que llama categoría 1 y categoría 2. La categoría 1 se asimila a las exigencias de la *extra class* de UNECE.

como BRC y FSSC 22000 y de cumplimiento de normas sociales como GLOBAL GRASP y SMETA. Además, la asociación definió una política de calidad por la que todas las inspecciones realizadas para el otorgamiento del sello de calidad son realizadas en el marco del sistema de gestión implementado de acuerdo a la norma ISO 9001, que la entidad tiene certificada.

Pese a los avances logrados en este sentido, el cierre del mercado de la Unión Europea acaecido en 2020 muestra que aún es necesario seguir trabajando en calidad de la fruta no solo desde su aspecto cosmético sino también desde su condición fitosanitaria. Las intercepciones por detección de mancha negra y otras enfermedades cuarentenarias en los limones exportados desde Argentina fueron los que provocaron el cierre del mercado de la UE<sup>62</sup>. Esta situación con la UE prendió las alarmas en el sector dado que en los últimos años éste no había tenido cierres de mercados por motivos fitosanitarios. Lograr la reapertura del mercado de la UE requiere renegociar los protocolos sanitarios proponiendo planes de trabajo más exigentes que los vigentes. En este sentido, ACNOA y las demás asociaciones empresarias del sector limón y los centros de investigación y desarrollo –principalmente la EEAOC– han trabajado conjuntamente con SENASA para identificar las razones del desarrollo de estas enfermedades cuarentenarias en la campaña 2020 y para implementar nuevos planes de trabajo sobre la producción primaria y el empaque de fruta destinada a exportación a UE<sup>63,64</sup>. Aunque *All Lemon* en sus auditorías deja constancia y alerta a las empresas si observa algún síntoma o presencia de plaga o enfermedad, la principal responsabilidad sobre los controles fitosanitarios es de AFINOA y SENASA. *All Lemon* ha puesto a disposición de ACNOA y AFINOA su sistema de control de calidad para trabajar con SENASA y evaluar posibles modificaciones tanto en el sistema propio como en los controles efectuados por AFINOA y SENASA.

---

<sup>62</sup> Aunque estas razones son totalmente ajenas al COVID, las restricciones impuestas por los países para la movilidad de las personas durante la pandemia imposibilitaron a las empresas argentinas controlar las condiciones de la fruta interceptada, por lo que intereses proteccionistas pudieron haber prevalecido sin contrapeso aprovechando las circunstancias excepcionales.

<sup>63</sup> Las medidas presentadas a las autoridades sanitarias de la UE incluyen como novedades en el plan de trabajo (a) en los cursos de capacitación a los monitores de campo incluir un módulo recomendaciones para el control de las enfermedades cuarentenarias, (b) en el cuaderno de campo registrar los controles de enfermedades cuarentenarias realizados, (c) la obligatoriedad del uso de estrobilurinas como tratamiento preventivo en campo, (d) la introducción de un muestreo de frutos a nivel de establecimiento, para la determinación de residuos de estrobilurinas para verificar el cumplimiento de los tratamientos obligatorios y (e) la adición de un punto de control obligatorio en empaque, previo al despacho de los envíos al punto de salida, inspeccionando al menos el 1% de cada partida.

<sup>64</sup> Estas enfermedades cuarentenarias son evolutivas. Por ello, muchas veces los controles en origen no las detectan y sí se detectan cuando se manifiestan luego de 25-30 días de que la fruta haya estado en tránsito.

El sello “All Lemon” es la base sobre la que se sustentan las comunicaciones con las que *All Lemon* busca posicionar al limón argentino en el mundo. La marca *All Lemon* logró posicionarse como marca argentina de limón fresco de calidad en los principales mercados internacionales. Para ello los primeros años la entidad trabajó fuertemente contratando a especialistas en marketing para la definición del nombre y del logo e invirtiendo en acciones de promoción participando sostenidamente en ferias comerciales internacionales y realizando eventos de relaciones públicas (por ejemplo, organizando eventos con medios de prensa internacional o recibiendo misiones de potenciales compradores extranjeros en el país). Actualmente, las principales actividades de promoción y posicionamiento son la participación en las ferias más importantes de frutas como, por ejemplo, *Fruit Logistica* (Alemania), *World Food Moscow* (Rusia), *China Fruit&Vegetables* (China) y *PMA Fresh Summit* (EE.UU.), la participación en campañas internacionales de consumo de limón junto a entidades de otros países productores y la participación en revistas especializadas internacionales. En los primeros cinco años de funcionamiento las inversiones en estas actividades han sido cuantiosas. Sin embargo, en los últimos años la entidad ha ido disminuyendo su proactividad en materia de marketing. Algunos de los socios de *All Lemon* reconocen que podría retomarse la proactividad que se tuvo en los primeros años de funcionamiento, pero no se ha logrado consenso al respecto. En los últimos dos años, *All Lemon* mantuvo su presencia en ferias internacionales compartiendo esfuerzos económicos y de comunicación institucional con ACNOA. Pero, por ejemplo, la entidad no posee un sitio web donde fortalecer su imagen y comunicar sus acciones ni tiene actualmente presencia activa en la prensa internacional o las redes sociales.

A la vez, es importante mencionar que desde hace dos años ACNOA ha tomado impulso para realizar actividades de promoción comercial. Por ejemplo, ACNOA comenzó a participar institucionalmente de las ferias comerciales internacionales de las que hasta el momento solo participaban las empresas nucleadas en *All Lemon* con un stand del sello y empresas no asociadas al sello cada una de ellas con stand propio. Esta incursión de ACNOA en acciones de promoción comercial en ferias y misiones comerciales internacionales, así como en acciones de comunicación en redes sociales y el rediseño de su página web (disponible en español e inglés) da cuenta del replanteo del sector limón en cómo quiere realizar el desarrollo de los mercados abiertos. En este contexto, en los últimos años *All Lemon* ha mantenido su tradicional agenda de presencia en ferias presentándose en ellas junto a ACNOA, pero tiene en agenda revisar sus acciones de comunicación y promoción comercial según el plan estratégico que se defina en ACNOA

para los próximos años. Este plan estratégico está previsto que se comunique y comience a implementarse en el inicio de la próxima campaña en febrero de 2021.

Finalmente, la asociación desarrolló una línea de trabajo orientada a reducir costos para ser más competitivos en los mercados externos. Esta línea de trabajo coordina soluciones logísticas para la entrega de la fruta fresca de las empresas asociadas a sus clientes internacionales. *All Lemon* organiza la contratación de bodegas exclusivas para trasladar limón fresco a los principales mercados en la UE. Así, las empresas que optan por participar de estas contrataciones logran reducir sus costos de transporte. De acuerdo a las estimaciones de los entrevistados, el ahorro de flete por caja está aproximadamente en USD 0,30<sup>65</sup>. No obstante, estos fletes aún están limitados a los envíos con destino a los puertos de la costa del mar Mediterráneo. El desafío en este sentido es ampliar la coordinación y lograr replicar esta experiencia para llegar con mejor costo logístico y mayor frecuencia a los EE.UU. y a la zona del mar Báltico. La comisión de acciones conjuntas también tiene en agenda el desarrollo de fletes marítimos por contenedor<sup>66</sup> sumando esta opción a los miembros de *All Lemon*.

Es interesante destacar cómo la organización de un sistema de auditorías también fue crucial para incorporar protocolos sanitarios ante el surgimiento del COVID. Si bien ACNOA desarrolló protocolos sanitarios para industria, cosecha y empaque<sup>67</sup>, *All Lemon* adicionó también a ellos y a los protocolos propios de control de calidad algunas medidas para incrementar el cuidado de las personas en el desarrollo de la actividad de empaque. A la vez, cumpliendo con los protocolos sanitarios de ACNOA muchas de las reuniones de comisiones o de “mesa exportadora” han tenido que realizarse de modo virtual, pero ello no ha obstaculizado el funcionamiento. En términos más generales, el COVID no ha tenido mayor impacto en lo que respecta a actividades a incorporar a la agenda de *All Lemon* ni a cambios en su diseño institucional.

---

<sup>65</sup> El valor promedio de la caja de exportación en 2020 fue de USD 12.

<sup>66</sup> Este desarrollo es incipiente. En el mes de octubre recién han comenzado las conversaciones de *All Lemon* con Maersk para evaluar alternativas de trabajo conjunto. Maersk es la empresa líder global en servicios marítimos por contenedor.

<sup>67</sup> AFINOA y SENASA durante han realizado diversas visitas a empaques e industrias para verificar que se esté dando cumplimiento al protocolo desarrollado por ACNOA. No obstante, funcionarios de la Dirección de Agricultura de Tucumán y representantes de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores han participado de algunas visitas de supervisión a empaques e industrias.

## **Funcionamiento**

En la primera década en funcionamiento *All Lemon* ha logrado estabilidad en su agenda y en el desarrollo de sus actividades. El entendimiento de los socios fundadores de *All Lemon* sobre el funcionamiento de los mercados externos, la demanda en términos de calidad y las formas de comercialización en cada mercado permitió que los principales exportadores que conforman el 75% de la oferta argentina de limón fresco orienten sus esfuerzos hacia la construcción de un posicionamiento internacional sobre la base de la calidad de la fruta. El diseño y la implementación de un sistema de control de calidad férreo sobre el limón de los asociados, así como su perfeccionamiento en la primera década de funcionamiento ha generado las bases para consolidar en los mercados externos una imagen del limón argentino asociado a una alta calidad. El sistema de control de calidad que han logrado desarrollar es valorado no solo por los asociados sino por las instituciones que trabajan para y con el sector. El objetivo de elevar la vara de calidad cosmética del limón fresco para exportación ha sido alcanzado. El desafío es ampliar todavía más el alcance en términos de empresas dispuestas a estar sujetas a este control de calidad.

Por el contrario, en las actividades de promoción comercial y posicionamiento la continuidad lograda es notablemente menor. El posicionamiento del limón argentino y del sello de calidad requiere inversiones constantes para desarrollar la marca en un contexto de mayor competencia global. Si bien la marca del sello logró reconocimiento de los compradores en algunos mercados se requiere de más inversión para ampliarlo a otros mercados con los que el vínculo comercial es más incipiente (por ejemplo, China e India). Actualmente, las empresas asociadas a *All Lemon* están debatiendo en ACNOA cómo organizar las inversiones de una y otra entidad en materia de comunicación y promoción comercial en los próximos años. Hasta la creación de ACNOA en 2017, las inversiones realizadas colectivamente por las empresas del sector en promoción comercial y posicionamiento del limón se viabilizaban exclusivamente por *All Lemon*. Desde 2018 ACNOA y *All Lemon* se presentan conjuntamente como instituciones promotoras del limón argentino en las ferias internacionales. El objetivo de estas presentaciones conjuntas es mostrar que ACNOA reconoce las actividades de promoción y posicionamiento sobre la base de un sello de calidad como un eje estratégico para el sector. Los directivos de ACNOA valoran el posicionamiento de la buena calidad del limón argentino alcanzado en los mercados externos de la mano del sello reconociendo que es un beneficio que se derrama sobre todo el sector. Por ello, desde ACNOA se está propiciando la absorción de *All Lemon*.

ACNOA considera que esta absorción es el mejor mecanismo para ampliar el alcance del sello y obtener mayor financiamiento para las actividades de *All Lemon*.

Un aspecto crucial para el buen funcionamiento de *All Lemon* es la continuidad de quien ejerce el rol de director ejecutivo por su capacidad de liderazgo y de ejecución. Él es una persona de trayectoria en el sector a quien se le reconoce autoridad para planificar, coordinar y buscar consensos. Esta persona se ha desempeñado durante años como responsable comercial de la mayor empresa exportadora citrícola y más recientemente como socio-director en una de las principales empresas exportadoras de limón. La dependencia que tiene *All Lemon* de esta persona es una de sus mayores debilidades institucionales.

Además del liderazgo del director ejecutivo también se ha destacado la clara visión de los directivos de las empresas asociadas a la entidad. Todos ellos siendo partícipes de las mesas de diálogo de ACNOA y de las mesas de *All Lemon*, han sabido marcar el rumbo y la prioridad del trabajo sobre la calidad de la fruta para mejorar la inserción internacional del sector. El profesionalismo y la vasta experiencia en la actividad citrícola de exportación de los directores de las empresas más grandes y de los propietarios de las empresas medianas que conforman la entidad han sido también factores que facilitaron la conducción del grupo.

La confianza construida entre las empresas asociadas y su compromiso con el cumplimiento de las “reglas de juego” establecidas en la entidad también han sido claves para su funcionamiento. La existencia de trabajo conjunto previo entre las empresas nucleadas en *All Lemon* en el marco de otras asociaciones privadas como Federcitrus, ACNOA y AFINOA favoreció el diálogo, la fijación de reglas y la consecución de objetivos claros. La visión compartida entre las empresas de tener un sello de calidad que los distinga en los mercados externos estableció sus límites de acción recurriendo a mecanismos de persuasión ante empresas “en falta”. Por ejemplo, implementando en estas empresas controles adicionales más frecuentes y exhaustivos y presentando los resultados de cada auditoría en las reuniones de “mesa exportadora”. Pese a que se han presentado circunstancias en las que hubo que trabajar con algunas empresas para fortalecer sus controles en empaques para alcanzar una mejor calidad, en estos primeros diez años de funcionamiento de la entidad no ha habido situaciones críticas que motivaran exclusiones de empresas por incumplimiento de los parámetros de calidad acordados ni por falta de



aporte económico. Más aún, el grupo de empresas asociadas casi se duplicó. La asociación pasó de tener 11 miembros<sup>68</sup> en su conformación inicial a 20 en 2020.

Esta confianza generada entre las empresas también se plasma en la iniciativa de realizar acciones conjuntas de índole operativa pero cruciales para que cada empresa pueda reducir costos y cumplir con los compromisos comerciales asumidos con los clientes de los mercados externos. Hasta la conformación de *All Lemon* algunas de las empresas solo se veían como competidoras. En el seno de esta entidad las empresas comenzaron a realizar un trabajo colaborativo entendiendo que en los mercados externos hay espacio para todas ellas. En este sentido, los miembros de la asociación comparten información no solo de las tendencias de consumo y prácticas de comercialización de los mercados externos sino también de las prácticas en campo y en empaque. Más aún, como se mencionó anteriormente, las empresas nucleadas en *All Lemon* realizan colectivamente contrataciones con empresas prestadoras de servicios de flete marítimo y terminales portuarias para reducir costos de envíos de limón a mercados altamente demandantes. Si bien la participación en estos fletes colectivos es optativa para las empresas asociadas, la mayor parte de ellas participa.

Un activo de *All Lemon* es el grupo de personas que coordinan las diferentes comisiones. Ellos tienen una importante trayectoria profesional en el sector limón. La coordinación de la comisión de control de calidad está a cargo de una persona con experiencia laboral previa como inspector en SENASA. Su equipo de trabajo está formado por los auditores de calidad que en su mayoría son ingenieros agrónomos. Anualmente, al inicio de cada campaña, todo el equipo de control de calidad recibe capacitaciones organizadas conjuntamente entre *All Lemon* y la EEAOC orientadas a proveer actualizaciones sobre reconocimiento de enfermedades en la fruta. Estas capacitaciones se acompañan de otras charlas en empaques con responsables de diferentes empresas asociadas para reforzar los criterios que se utilizan para determinar los parámetros de calidad de la fruta.

Por su parte, la comisión de acciones conjuntas cuenta también con un coordinador con vasta trayectoria en logística y con capacidades de planificación, análisis y gestión de operaciones. Esta comisión ha logrado la organización de las empresas para realizar contrataciones colectivas de fletes marítimos. Estas contrataciones conllevan, por un lado, negociar anualmente con las empresas prestadoras de fletes y las terminales portuarias y,

---

<sup>68</sup> Los primeros asociados fueron los representantes de las empresas Argentin Lemon, Citrusvil, Citromax, Expofrut, FGF Trapani, Frutucumán, Ledesma, La moraleja, Latin Lemon, Pablo Padilla y San Miguel.

por otro, negociar entre las empresas que quieren participar del flete conjunto. Esto último implica para cada campaña reunir y sistematizar la información provista por cada socio en términos de volúmenes de fruta semanal por mercado de destino y sobre la base de ello analizar y proponerles alternativas atractivas. Las empresas entonces deben acordar sobre cantidad de fletes a contratar, destinos y fechas de salida de cada flete, así como volúmenes de carga de cada una en cada barco. Las condiciones climáticas en las zonas productoras que se presentan en cada campaña determinan las variaciones semanales de oferta y demanda en los diferentes mercados. Este dinamismo que se presenta de modo distinto cada año requiere de profesionales que puedan analizar y proponer múltiples opciones que redunden en beneficios para todo el grupo de empresas. Pero además de las competencias profesionales de quienes llevan delante esta actividad para su buen funcionamiento es indispensable contar con claras “reglas de juego” que permitan tomar decisiones rápidas y equitativas ante situaciones imprevistas. Por ejemplo, ante la imposibilidad de un exportador de cumplir con su volumen comprometido en la carga de una bodega de un barco exclusivo para fruta de *All Lemon*, qué criterios se utilizan para distribuir ese cupo de volumen disponible entre los demás exportadores. En este sentido, tales “reglas de juego” se definen al inicio de cada campaña en la comisión a partir de las experiencias de años anteriores y se comunican a todos los asociados independientemente de si participan o no de la acción conjunta.

Finalmente, es importante destacar que *All Lemon* tiene la habilidad no solo para promover espacios de diálogo entre los principales exportadores conducentes a decisiones colectivas con clara orientación estratégica sino también para establecer los vínculos necesarios con otras entidades privadas del sector limón y del sector público. Así, logra el relacionamiento necesario, por un lado, con ACNOA y Federcitrus, y por otro, con la EEAOC y las agencias de promoción de exportaciones –nacional y provincial– para poder llevar adelante sus decisiones de un modo efectivo. El vínculo institucional con ACNOA es principalmente para la realización conjunta de acciones de promoción comercial<sup>69</sup>. Si bien las empresas miembros de *All Lemon* como grupo tienen preocupaciones comunes en materia de acceso a mercados, ellas son llevadas al diálogo en la mesa de ACNOA de la que todos los asociados de *All Lemon* forman parte. Con la EEAOC, *All Lemon* mantiene un diálogo permanente que se materializa en acciones conjuntas como las capacitaciones anuales descriptas precedentemente para su trabajo de control de calidad. En materia de promoción comercial, *All Lemon* trabaja con la Agencia Argentina de Inversiones y

---

<sup>69</sup> Las reuniones semanales de *All Lemon* durante la campaña se realizan desde los inicios de la entidad en la sede social de ACNOA.

Comercio Internacional y el IDEP. Estas agencias han acompañado a *All Lemon* con los espacios contratados como país en algunas de las ferias comerciales internacionales en las que participa.

### **Tracción de la agenda exportadora**

Desde sus inicios, *All Lemon* impulsa una visión común de largo plazo de las grandes oportunidades de crecimiento que tiene el sector en la exportación de limón fresco sobre la base de la diferenciación por la calidad. En su primera década de funcionamiento la entidad logró la coordinación de los principales exportadores de limón fresco en materia de calidad de la fruta exportada y en la comunicación realizada al mundo del sistema de control de calidad que ha permitido tal mejora. En el sector cítrico nacional, a *All Lemon* se le reconoce un claro liderazgo en su trabajo por elevar la calificación de la oferta de limón fresco argentino sobre la base de la calidad y por mejorar el posicionamiento del limón argentino en el mundo. *All Lemon* ha logrado sensibilizar y concientizar a todos los actores de la cadena del sector limón de la relevancia de la calidad para mantener y desarrollar los mercados externos. El hecho de que aun las principales empresas exportadoras del sector sean las que inicien y reconozcan la necesidad de estar sujetas a mayores controles de calidad de su fruta fresca es una forma efectiva de señalar a quienes quieren exportar la importancia de la calidad para satisfacer las demandas externas.

*All Lemon* ha logrado erigirse como uno de los pilares del entramado de asociaciones del sector privado para traccionar algunos aspectos clave de una estrategia de inserción internacional del limón fresco. Si bien hubo factores preexistentes a su constitución como asociación civil que favorecieron la especificidad de su misión y su buen funcionamiento, el diseño institucional de *All Lemon* también promovió la coordinación necesaria entre los privados que nuclea para mejorar la oferta de limón fresco a los mercados externos. Entre los factores preexistentes, por un lado, está la existencia de asociaciones sectoriales privadas de alcance nacional y regional que propiciaron el diálogo entre los eslabones de la cadena y con el sector público y, por otro, la integración vertical de productores y empaques. Del diseño institucional consideramos que la especificidad de su misión, la total autonomía que posee *All Lemon* con respecto al sector público en la realización de sus actividades y los mecanismos informales que priman en su gobernanza son lo que han permitido un mayor involucramiento de las empresas. Las negociaciones y trabajos conjuntos del sector privado con el sector público por temas que afectan a la competitividad para una mejor inserción internacional son canalizados por otras

asociaciones –ACNOA, AFINOA, Federcitrus–, lo que permite a *All Lemon* no perder el foco de atención en su misión específica alentando ello a muchas empresas a participar dado que no hay competencia ni solapamiento con el accionar de otras asociaciones empresarias. Además, los mecanismos informales de gobierno son los que también posibilitan la participación de las autoridades máximas y de los gerentes de las distintas áreas funcionales –comerciales, empaque, logística– de las empresas asociadas logrando un equilibrio entre los procesos decisorios de planificación anual y la efectiva implementación de lo planificado.

Es importante notar, sin embargo, que ciertos aspectos del diseño como el financiamiento y la organización interna de la entidad podrían ser los mayores obstáculos para ampliar sus horizontes en un contexto en que el rol de coordinador de la estrategia de inserción internacional lo tiene ACNOA. Dado que la asociación a *All Lemon* es voluntaria, el financiamiento de la entidad está limitado al aporte que definen realizar las empresas miembros anualmente. Esto, en consecuencia, impone límites a las actividades que puede desarrollar. La organización interna es débil porque no cuenta con una estructura propia de personal en relación de dependencia ni un plantel rentado de coordinadores de las comisiones. Esta debilidad de la organización interna podría limitar el funcionamiento de la asociación. Una estructura pequeña de personal con una remuneración fija y un componente variable según el desempeño podría incentivar al personal a establecer metas más ambiciosas y de mayor alcance. Y, a la vez, podría redundar en un funcionamiento más efectivo.

En la actualidad, el sector privado se encuentra repensando su entramado institucional. Aunque por el momento se mantienen como instituciones formalmente distintas, ACNOA y AFINOA han comenzado a trabajar conjuntamente en numerosos aspectos para proponer a SENASA un esquema de mayor control del limón destinado a exportación. En este sentido, aunque el trabajo recién está en una etapa incipiente de desarrollo de propuesta a SENASA, en la revisión que están realizando estas asociaciones buscan ampliar el control de AFINOA para que ésta pueda adicionar a los controles fitosanitarios los relativos a calidad e inocuidad. En este contexto, la experiencia de *All Lemon* es clave. No obstante, queda por definirse qué rol tendría *All Lemon* ante un nuevo escenario en el que AFINOA asumiera un rol avalado por SENASA de control integral –fitosanitario, calidad e inocuidad– sobre la fruta.

El replanteo del sector también alcanza a las actividades de posicionamiento y promoción comercial. Como se mencionó anteriormente, en los últimos años, ACNOA y *All Lemon* han

comenzado a trabajar conjuntamente la presencia y comunicación realizada en las ferias y misiones comerciales internacionales. Sin embargo, no está definido aún cómo será la organización de este tipo de actividades en los años venideros. En este sentido, el sector está debatiendo cómo optimizar las inversiones en promoción. Sin duda, lo que el sector defina como actividades a cargo de ACNOA repercutirá en las acciones que decida desarrollar *All Lemon*.

El entramado organizacional del sector limón ha sido funcional a su crecimiento. La división de tareas en temas fitosanitarios, de control de calidad cosmético y promoción comercial generó gran especificidad para su abordaje en cada entidad sectorial. No obstante, ante un nuevo escenario de mayor competencia global y amenazas de proteccionismo en los mercados, los directivos de las empresas nucleados en ACNOA están repensando si no lograrían una mejor coordinación integrando dichos ámbitos de actuación bajo una única institución. Este replanteo es una manifestación del proceso de consolidación en la representatividad del sector que se inició con la conformación de ACNOA hace cinco años. El sector busca fortalecer a su principal institución no solo apuntando a una mayor coordinación hacia dentro y con el sector público sino también mejorando su imagen institucional en su relación con el mundo.

Adicionalmente, la absorción de *All Lemon* por parte de ACNOA permitiría mejorar las condiciones actuales de financiamiento de *All Lemon*. En el esquema bajo estudio todos los asociados a ACNOA seguirían realizando sus aportes económicos a la entidad y de este modo solventarían los gastos de *All Lemon* independientemente de si cada uno de ellos decide estar sujeto al control de calidad para obtener el sello. Finalmente, consideramos que, de avanzar en esta consolidación, los principales desafíos organizacionales que se plantean son dos. Uno de los desafíos es lograr una transición armónica de los equipos de trabajo de *All Lemon* habituados al liderazgo de su director ejecutivo. Otro desafío, en esta misma dirección, es conservar al director ejecutivo o eventualmente gestionar su sucesión sin que ello sea en detrimento del buen funcionamiento de la entidad.

El mundo post-COVID demandará mayor inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias. También exigirá mayores controles y transparencia sobre las condiciones laborales, sociales y medioambientales en las que se producen los alimentos. El sector limón en la Argentina deberá intensificar y ampliar las actividades de gestión y control de calidad que realiza para poder atender dichas demandas. En este sentido, la cohesión, definición estratégica y coordinación que tiene actualmente la cadena son

buenos cimientos sobre los que pueden apalancarse las empresas para redoblar los esfuerzos que sean necesarios potenciando su agenda de inserción internacional.

#### **IV. Análisis comparativo: Principales lecciones**

Los dos casos de estudio presentan entidades que han sido exitosas para traccionar las estrategias de competitividad e inserción internacional de sus respectivas cadenas agroalimentarias. A pesar de tener características muy distintas –por ejemplo, en términos de tamaño, forma jurídica u objetivos–, ambas han logrado constituirse en referentes institucionales para ejecutar agendas derivadas de dichas estrategias. Los casos estudiados muestran cómo la presencia de entidades cumpliendo un rol coordinador es crucial para llevar a cabo esta tarea, que requiere la identificación y construcción de bienes públicos sectoriales; ello necesariamente requiere consensuar prioridades y coordinar acciones.

Creemos que en gran medida el desempeño exitoso de las dos entidades estudiadas se debe a que el diseño institucional de cada una de ellas fue el adecuado para la estructura económica y la configuración institucional subyacentes en la cadena y para los objetivos planteados para la entidad. Entender entonces de qué forma el diseño institucional de una entidad llamada a cumplir un rol coordinador en la cadena puede ajustarse a las características y objetivos de la misma es crucial para abordar correctamente proyectos de creación institucional. Estos incluyen tanto proyectos asociativos emprendidos por el sector privado como la creación de nuevas organizaciones público-privadas de promoción sectorial. A fin de dar un paso hacia dicho entendimiento, en esta sección analizamos comparativamente las dos entidades estudiadas en cuanto a su diseño institucional, funcionamiento y desempeño, discutiendo de qué forma los resultados logrados pueden ser atribuidos en cada caso a las características del diseño institucional de la entidad.

##### **Diseño institucional**

El diseño institucional de una entidad que se piensa para traccionar una estrategia de competitividad internacional puede ser un determinante crucial de su buen funcionamiento y el éxito o no en llevar a cabo dicha estrategia. En este apartado, comparamos cinco variables críticas de diseño institucional entre las dos entidades estudiadas analizando de qué manera las mismas responden a las características y necesidades de la cadena de valor y a su entramado institucional.

*Misión y objetivos.* Una gran diferencia entre las dos entidades estudiadas es el alcance de la misión y objetivos que le fueron asignados. En el caso del INAC, la entidad fue creada para ejercer un rol de liderazgo y coordinación en la promoción de la competitividad e inserción internacional de la cadena de valor cárnica. Ante la natural conflictividad en la cadena entre el sector primario y la industria procesadora, el INAC está justamente llamado a articular en la cadena una mirada integral, consensuada y de largo plazo. Como tal, el alcance de sus objetivos es amplio ya que ninguna otra institución en el entramado institucional de la cadena tiene este mandato integrador. Este alcance incluye, además de objetivos de calidad y promoción comercial, la recolección y procesamiento de información sectorial, y la generación y transmisión de conocimiento relevante para la mejorar la competitividad de los actores de la cadena. Asimismo, el INAC también posee potestades regulatorias sobre la comercialización interna y externa de la carne.

Por el contrario, *All Lemon* fue creada en el marco de un entramado institucional preexistente que favoreció la especialización de su misión. En el sector limonero, otras instituciones como la asociación nacional Federcitrus, el ente sanitario AFINOA, y principalmente la asociación regional que agrupa a la casi totalidad del sector, ACNOA, ya tienen a su cargo elementos centrales de la agenda de competitividad de la cadena y actúan como referentes de la misma tanto hacia su interior como en su representación ante el sector público en temas como el control fitosanitario, la investigación y extensión agronómica y las negociaciones comerciales internacionales. En este contexto, la formación de *All Lemon* vino a complementar las tareas de estas otras entidades concentrándose en la creación de un sello de calidad voluntario para el limón fresco de exportación ("*All Lemon*"), el establecimiento y control de los parámetros de la calidad comercial asociados a dicho sello, la promoción comercial del mismo en los mercados del exterior, la organización de acciones colectivas en materia de eficiencia logística y la disseminación de información sobre la evolución de los mercados externos. A diferencia del sector cárnico uruguayo, el sector limonero argentino no tiene la necesidad de articular y alinear a diferentes eslabones de la cadena ya que ello se logra naturalmente por su alto grado de integración vertical.

*Gobernanza.* Los dos casos estudiados también difieren notablemente en cuanto a su gobernanza. Mientras que la gobernanza del INAC es liderada por el sector público pero compartida con el sector privado, la de *All Lemon* es exclusivamente privada. En el caso del INAC, el sector privado, en forma agregada, cuenta con la mayoría en la junta directiva del instituto, aunque no suele ejercer dicho poder para generar o imponer agenda. La definición y ejecución de la agenda es liderada por la planta del organismo, cuyo liderazgo

ejecutivo es comandado *de jure y de facto* por el presidente de la entidad, nombrado por el Poder Ejecutivo, quien a la vez tiene poder de veto sobre las decisiones de la junta. En el caso de *All Lemon*, la estructura formal de gobernanza de la entidad brinda una dirección estratégica que se valida en ámbitos de diálogo y participación más amplios como reuniones plenarias, mesas y comisiones, que operan institucionalizadamente, pero sin estructura formal dentro de la entidad.

También en cuanto a gobernanza las diferencias entre estas dos entidades responden a las características de sus respectivas cadenas y al entramado institucional existente. En la cadena del limón en Argentina, las asociaciones que agrupan a las empresas limoneras – mayormente integradas verticalmente y concentradas geográficamente– no tienen dificultades en lograr una voz unificada ante las distintas áreas del Estado (por ej. SENASA, MAGYP, Cancillería) facilitando así una interacción fluida con ellas. En cambio, en el caso del sector cárnico de Uruguay, la tensión y desconfianza entre sus eslabones primario e industrial hace necesaria la creación de ámbitos de interacción entre estos eslabones, y entre ellos y el Estado, dotados de un mayor grado de formalidad institucional para así alinear una visión y acordar una agenda unificada de acciones que promuevan la competitividad del sector.

*Autonomía.* Las dos entidades estudiadas exhiben en su diseño institucional un alto grado de autonomía de otras áreas del Estado. En el caso de *All Lemon*, al ser una entidad privada, la autonomía es absoluta. En el caso del INAC, la autonomía encuentra un límite en la facultad del poder ejecutivo de nombrar y remover a las dos máximas autoridades del instituto. De cualquier forma, esta dependencia de la autoridad central no ha derivado en cambios drásticos en la dirección del instituto, que ha logrado imponer lineamientos de largo plazo que se han mantenido en el tiempo con una notable continuidad. Es de destacar también que la constitución del organismo como persona pública no estatal le confiere también un alto grado de autonomía “operativa”. Es decir, tiene la potestad de realizar y ejecutar planes, contratar y despedir personal, realizar compras y concebir y ejecutar programas, entre otras facultades, sin necesidad de autorización ni intervención de otras autoridades del gobierno central.

*Financiamiento.* Otra característica esencial en el diseño institucional del INAC es el carácter obligatorio de la contribución financiera a la entidad por parte de la cadena cárnica uruguaya, lo cual contrasta con la adscripción voluntaria a *All Lemon* de las empresas limoneras. En términos de la magnitud del aporte, la que realiza el sector cárnico al INAC es, según el destino de las ventas, del 6 y el 7 por mil –tomando como base



las ventas de los establecimientos frigoríficos-, mientras que el aporte a *All Lemon* ronda entre el 2 y el 3 por mil de las exportaciones de limón fresco. Considerando también la diferencia entre el volumen de la producción cárnica uruguaya y el de la producción de limón fresco en Argentina, ello resulta en una considerable diferencia en sus respectivos presupuestos: alrededor de USD 20M en el caso del INAC versus USD 0,3M en el caso de *All Lemon*. También es de notar que en el caso del INAC su principal fuente de financiamiento está resguardada por una ley del congreso, lo cual sujeto a la variabilidad de la base imponible le confiere mayor certidumbre sobre los flujos futuros de fondos. Finalmente, un punto a destacar es que en el caso de *All Lemon* la mayor parte del aporte se destina a los gastos que insume el sistema de control de calidad, principalmente compuestos por el pago a los consultores en sus auditorías a empaques.

*Organización interna.* Una última dimensión de diseño institucional que consideramos relevante comparar entre las dos entidades se relaciona con la estructura organizativa y tipo de contrato laboral. El INAC es una organización con 140 empleados formales en relación de dependencia y una estructura claramente definida en términos de áreas y gerencias. A pesar de ser una entidad público-privada, sus empleados están regidos por las normas de contratación laboral del sector privado. *All Lemon*, en cambio, es una entidad mucho más modesta sin ningún empleado en relación de dependencia. Las acciones de esta última entidad son llevadas a cabo por personal contratado en forma independiente o por el trabajo voluntario de propietarios o empleados de las empresas que conforman la entidad.

### **Funcionamiento y desempeño**

Uno de los factores centrales que sustentan el éxito logrado en ambos casos es la adecuación del diseño institucional al entramado institucional de sus respectivas cadenas y a sus necesidades de coordinación. En primer lugar, en una cadena como la cárnica uruguaya caracterizada por la natural conflictividad entre eslabones, representados cada uno por sus distintas asociaciones gremiales, la presencia de una entidad cuyo objetivo principal sea promover los intereses compartidos de la cadena es imprescindible ya que ninguna de dichas asociaciones tiene la capacidad de construir una visión y una agenda compartidas por toda la cadena. En estos términos también se entiende la amplitud de la misión del INAC ya que es la única entidad capaz de identificar necesidades de la cadena para la internacionalización y coordinar proyectos de competitividad colectivos. En el caso del sector limonero argentino, en cambio, esta necesidad no está presente. La alta concentración vertical y la concentración geográfica de la producción en la provincia de

Tucumán hacen que haya un único agrupamiento empresarial, ACNOA, que representa los intereses comunes de la cadena. En ese contexto, *All Lemon* es creada como una entidad de adscripción voluntaria para tomar a su cargo una agenda clave para la competitividad del sector como es la creación de un sello de calidad –del cual participa casi el 80% de las exportaciones de limón fresco argentino– y su promoción en mercados del exterior.

En segundo lugar, para una cadena con tensiones como la cárnica uruguaya, la prosecución de una agenda de competitividad a través de una entidad público-privado como el INAC, en contraposición a una entidad puramente privada, le permite a la cadena delegar en el sector público el liderazgo en la definición e implementación de la agenda de inserción internacional al ocupar este último un lugar de comando en la conducción del organismo. A la vez, ello también facilita la interacción con otras áreas del sector público y la coordinación de acciones comunes. En el caso de *All Lemon*, y el sector limonero argentino más generalmente, la existencia de una voz unificada por parte del sector privado basada en una estrategia definida y consensuada facilita la interacción con los distintos organismos del sector público sin necesidad de formalizar dicha interacción a través del cogobierno en una entidad público-privada o delegar en un organismo conducido principalmente por el sector público la definición y ejecución de la agenda de inserción internacional. En este aspecto también, vemos cómo las características de diseño institucional se ajustan en cada caso a las necesidades de la cadena.

En lo que hace al funcionamiento como organización, el INAC ha logrado conformar un *staff* de personal estable e idóneo. El personal del instituto exhibe en promedio una alta permanencia en la entidad sin estar sujeta su continuidad y las funciones que cumple a los vaivenes políticos y de cambios de administración que son frecuentes en el ámbito estatal (un ejemplo de ello es que el actual gerente general alcanzó ese puesto después de 10 años de carrera en la entidad). A la vez, esta estabilidad se ha traducido en la acumulación de capacidades entre las que se incluyen capacidades de análisis, gestión, diseño de políticas y planificación, así como capacidades relacionadas con el poder de convocatoria ante terceros, generación de diálogo y obtención de consensos. Estas capacidades se manifiestan en la concreción de proyectos complejos como la creación de un ambicioso sistema de trazabilidad, la creación de sellos de calidad y la estrategia de promoción comercial.

La capacidad que ha tenido el INAC de conformar un elenco estable e idóneo de personal se sustenta en parte en la estabilidad, magnitud y previsibilidad de su principal fuente de financiamiento. Mientras otras áreas del sector público son frecuentemente sometidas a

fuertes cambios presupuestarios y reorganizaciones funcionales, el aseguramiento por ley del financiamiento al INAC a través del aporte obligatorio de la cadena le ha permitido generar un entorno de desarrollo de carrera favorable para atraer y retener en el organismo a una gran cantidad de profesionales técnicos capacitados. Otra causa relevante para explicar este fenómeno es la modalidad de contratación laboral del instituto, que se rige por las normas de contratación del sector privado. Esto le da flexibilidad para instrumentar sistemas de incentivos más potentes que los imperantes en el sector público y a la vez proteger a su personal de vaivenes políticos circunstanciales.

En el caso de *All Lemon*, su funcionamiento como organización también ha sido efectivo durante sus más de diez años de existencia. En este caso, la base del buen funcionamiento se debe en gran parte a la confianza generada a partir de prácticas de gobierno informales como mesas y comisiones en las que participan en forma voluntaria dueños, gerentes y empleados de las empresas miembro. En forma paralela, el sistema de auditoría sobre los requisitos del sello de calidad –la principal actividad operativa de la entidad– es realizada por un plantel de auditores contratados en forma independiente. Hasta el momento, el funcionamiento de la entidad a partir de la contratación de auditores especializados y el trabajo voluntario de directivos y personal técnico de las empresas ha garantizado la disponibilidad de las capacidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva las distintas actividades que la entidad se propuso encarar. De cualquier forma, la falta de un *staff* profesional estable podría constituir un límite a la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos. Como elemento particular, se destaca la continuidad del principal conductor y referente de la entidad, Walter Ojeda, quien se desempeña informalmente desde su fundación como director ejecutivo de la entidad a tiempo parcial, ejerciendo esta función ad-honorem a la vez que codirige su propia empresa con sus socios. La continuidad en la conducción de la entidad ha contribuido a la estabilidad y al buen desempeño de *All Lemon* en su tarea de garantizar la calidad del limón, aunque a la vez plantea dudas sobre la potencial fragilidad de una organización cuyo funcionamiento depende fuertemente de la voluntad y acción de una sola persona, más aún en el contexto de transición organizacional que implicaría su posible absorción por parte de ACNOA.

Una de las dimensiones más importantes que caracterizan el funcionamiento de estas dos entidades y explican su capacidad de traccionar una agenda de competitividad internacional es el grado de cohesión interna logrado entre los representantes de los distintos eslabones de la cadena. Esta cohesión se manifiesta en el caso del INAC en la formulación de una estrategia que exhibe continuidad en el tiempo –por ejemplo, ante cambios en la conducción del organismo– y en la conformación de vínculos de confianza

entre los diversos actores. También en lograr ser referenciada y respetada como la entidad a cargo de liderar la estrategia de competitividad e inserción internacional de la cadena tanto por el sector privado como por el sector público. A pesar de que el sector privado, a través de sus asociaciones representativas, no ha sido particularmente activo en la generación de propuestas y proyectos, parece sentirse cómodo delegando en el instituto la elaboración de estrategias para la cadena, la generación de consensos y propuestas, la gestión de proyectos, y la obtención de apoyo político para las distintas acciones de la agenda. De cualquier forma, exhibe también un fuerte compromiso con la entidad. Las distintas asociaciones participan activamente en la junta directiva y dan a conocer sus puntos de vista sobre los distintos temas de relevancia que se van planteando en la agenda del instituto. Tal vez contribuye a lograr dicha cohesión el financiamiento obligatorio establecido por ley, que evita que la contribución de cada eslabón al financiamiento de la entidad tenga que ser rediscutida y validada con asiduidad pudiendo convertirse así en un potencial foco de conflicto.

En cuanto a *All Lemon*, la cohesión interna de los actores que la conforman tiene su base en condiciones preexistentes como la mayor homogeneidad del sector y el trabajo conjunto ya realizado en otras asociaciones empresariales. En particular, se destaca la continuidad de la principal política de la entidad que es el control de calidad asociado al sello *All Lemon* así como la gestión de fletes marítimos compartidos. De todas formas, la entidad ha exhibido en el tiempo una notoria reducción de sus esfuerzos de promoción comercial en los mercados externos. Sobre este punto es interesante notar que la promoción comercial en base al sello de calidad *All Lemon* está siendo actualmente revisada y discutida por el sector en la mesa de ACNOA. En el contexto de discutir más generalmente qué estrategia de promoción comercial implementar para el sector, se plantea como alternativa priorizar las acciones de promoción comercial en los mercados del exterior sobre la base de las cualidades más generales del limón argentino, no solamente aquellas asociadas al sello de calidad.

### **Reflexiones finales**

Uno de los mensajes centrales que surge de comparar los casos del INAC y de *All Lemon* es la importancia de ajustar el diseño institucional a las características y necesidades de las distintas cadenas. En particular, se destaca el contraste entre la tensión y desconfianza entre los eslabones primario e industrial de la cadena cárnica y la integración de la cadena limonera como un elemento central que distingue a estas dos cadenas de valor y a sus diferentes necesidades de articulación. Estas diferencias justifican en principio la creación,

en un caso, de un instituto público-privado de promoción de la competitividad con financiamiento mandatorio establecido por ley, versus una asociación privada con fines más específicos asociados a la calidad, promoción comercial y logística, en el otro. Sin embargo, los dos casos estudiados muestran solo dos variedades de un abanico mayor de opciones institucionales cuyo mérito relativo no se puede determinar a partir del estudio de solo dos casos. De cualquier forma, creemos que el análisis realizado en este estudio exploratorio nos permite elaborar algunas reflexiones que podrían guiar el diseño de un proyecto de investigación más amplio.

En primer lugar, es común la presencia de entidades público-privadas, comúnmente denominadas “institutos”, en distintas cadenas agroalimentarias de América Latina, financiadas por impuestos o tasas de carácter obligatorio. A pesar de compartir rasgos básicos comunes, estos institutos muestran importantes diferencias entre sí en cuanto al peso relativo de los sectores público y privado en su gobernanza. En el caso del INAC, el sector público designa a las cabezas ejecutivas de la entidad –con poder de veto sobre las decisiones del directorio–, lo cual le confiere un rol de liderazgo en la gestión del instituto, mientras el sector privado conserva la mayoría en el directorio. En cambio, en el caso del Instituto para la Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA), por ejemplo, es el sector privado quien ejerce casi exclusivamente la conducción del organismo –excepto por un representante del sector público en el directorio. En el otro extremo, el Instituto Nacional de la Leche (INALE) en Uruguay es un ejemplo en donde el sector público no solo lidera la gestión del instituto sino también domina la composición del órgano directivo de la entidad.

Una posible hipótesis es que el balance entre los sectores público y privado que exhibe el INAC en su gobernanza, en comparación con las alternativas planteadas por estas otras dos instituciones, ha sido clave en permitirle al instituto encarar proyectos de mayor envergadura como el de trazabilidad. Este tipo de proyectos, por su naturaleza, magnitud y complejidad, requieren de un gran trabajo en la construcción de consensos entre actores públicos y privados, además de compromiso, decisión y una intensa coordinación entre ellos. Para lograrlo, podría ser crítico garantizar umbrales mínimos de participación de ambos sectores en el gobierno de la entidad. Así, un balance más sesgado hacia uno u otro lado podría no ser el más conducente para lograr los consensos y compromisos necesarios. Otra hipótesis, tal vez complementaria, es que, ante un escenario de desconfianza en la cadena, es imprescindible la intervención y liderazgo del Estado quien, además, como en el caso del INAC, podría también manejar resortes regulatorios complementarios para el logro de los objetivos planteados. El caso del IPCVA es interesante como contraste, en

donde el sector privado lidera la entidad, aunque su alcance en términos de agenda competitiva es limitado a temas menos conflictivos como la promoción comercial.

Desde una perspectiva más amplia, también es interesante comparar a entidades público-privadas como el INAC con alternativas de arreglo institucional puramente privado que también tengan por misión integrar a distintos eslabones de una cadena de valor con intereses contrapuestos y representaciones empresariales dispares. Dichas alternativas tienen como característica esencial no incluir al sector público en la gobernanza de la entidad, así como tampoco contar con una ley que establezca una tasa obligatoria de aporte a la entidad. Aunque una entidad de este tipo podría también cumplir el rol coordinador de una estrategia de inserción internacional, operando al margen de las entidades de representación gremial de cada eslabón, uno de sus principales desafíos consistiría en lograr financiar a un *staff* profesional a partir del aporte de miembros adscriptos voluntariamente a la entidad. Un ejemplo de ello es la fundación FunPEL en el sector lácteo argentino, la cual tiene por finalidad integrar a los sectores primario e industrial de la cadena, pero encuentra enormes dificultades para financiar incluso un número reducido de proyectos de competitividad. En cambio, en el caso del sector limonero argentino, no sería tan crítica la necesidad de una tasa obligatoria ya que el funcionamiento cohesionado del sector permite resolver más fácilmente potenciales problemas de financiamiento originados en el *free riding* o derivados del conflicto entre eslabones de la cadena. En el sentido contrario, la no participación del Estado en la gobernanza de la entidad podría tener la ventaja de evitar la potencial intervención disruptiva del Estado, imponiendo una agenda política no alineada con los intereses de la cadena o desviando sus aportes financieros a la entidad hacia fines ajenos a sus necesidades.

En síntesis, creemos que las necesidades de coordinación para traccionar estrategias de inserción internacional en cadenas agroalimentarias son sustanciales y serán aún mayores en el mundo post-COVID por las mayores necesidades de acción colectiva coordinada que surgirán para dar respuesta a nuevas exigencias en términos de seguridad alimentaria, requerimientos ambientales y otras demandas. Estas necesidades requerirán a la vez de configuraciones institucionales adecuadas para lograr dicha coordinación, las cuales dependerán de las características específicas de cada cadena. Por ello, estudiar y entender las implicancias de las distintas alternativas de diseño institucional y su conveniencia según dichas características es una agenda abierta que es necesario abordar. Esperamos que este estudio haya logrado dar un paso en esa dirección.

## Referencias

Ardila, S., Ghezzi, P., Reardon, T. y Stein, E. (2019). Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privada. En Mesquita Moreira, M. y Stein, E. (Eds.). *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.

Asociación Citrícola del Noroeste Argentino (ACNOA). (2019). Estados contables correspondientes al ejercicio económico finalizado el 31 de diciembre de 2019.

Asociación Interprofesional de Limón y Pomelo (AILIMPO). (2009). Memoria anual de actividades.

Azevedo P., Carvalho T., Francischini A., Morgulis P., Saes M., Santana S., & Schnaider P. (2018). Brazil: Building Capabilities for Technology and Innovation. En Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. & Stein, E. (Eds.). *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.

Bianchi, C., González, M., Pittaluga, L., & Rius, A. (2016). Cattle Traceability, Biotechnology, and Other Stories of Collaboration in Uruguay. En Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E & Trejos, A. (Eds.). *Two to tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Inter-American Development Bank.

Bril-Mascarenhas, T., & Madariaga, A. (2019). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.

Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G., & Stein, E. (Eds.). (2018). *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.

Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?* Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo.

Crespi, G., Katz, J. & Olivari, J. (2017). "Innovation, natural resource-based activities and growth in emerging economies: the formation and role of knowledge intensive service firms", *Innovation and Development*, 8 (1), 79-101.

Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento de proyecto Nro. 283, Santiago de Chile, Chile.

Eslava, M., Meléndez, M., & Perry, G. E. (2013). Public-private collaboration for productive development policies in Colombia. Documento Cede, (2013-44).

Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EEAOC). (2019). Resultados productivos y económicos del cultivo en Tucumán, 2017-2018. *Reporte agroindustrial*. Tucumán, Argentina.

Europhyt. (2020). Interceptions of commodities imported into the EU or Switzerland with harmful organism(s). Monthly interceptions 2020. Disponible en: [https://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_health\\_biosecurity/europhyt/interceptions\\_en#](https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/europhyt/interceptions_en#) sitio accedido el 20 de agosto de 2020.

Ghezzi, P. (2019). Mesas ejecutivas en Perú. Una tecnología para el desarrollo productivo. Inter-American Development Bank, Documento para Discusión, DP-711.

Gutman, V., López, A., y Ubfal, D. (2006). Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad. *Documentos de Trabajo*, (29).

Idígoras, G., Fried, A., y Lara, P. (2011). Incidencia de los requisitos privados para alimentos en el Cono Sur: estudio sobre cadena bovinos de carne (No. IICA Q03). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INAC <http://www.inac.uy>, sitio accedido el 12 de octubre de 2020.

INAC. (2020). Procarnes: la agenda de acceso a mercados cárnicos 2020-2025.

Ley 5020. Honorable Legislatura Tucumán.

McDermott, G. A., Corredoira, R. A., & Kruse, G. (2009). Public-private institutions as catalysts of upgrading in emerging market societies. *Academy of Management Journal*, 52(6), 1270-1296.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). (2019). Cadena del limón. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Secretaria de alimentos y bebidas. Dirección nacional de alimentos y bebidas. Dirección de cadenas alimentarias.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Aranceles pagados por exportaciones de Uruguay.

Obaya, M. y Stein, E. 2020. Informe mesas sectoriales. *Documento inédito*.

Organisation for Economic Cooperation Development (OECD). 2020. <https://data.oecd.org/agroutput/meat-consumption.htm>, sitio accedido el 15 de octubre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). FAOSTAT.

Ortiz, S. & Aparicio, S. (2006). Management Response to the Demands of Global Fresh Fruit Markets: Rewarding Harvesters with Financial Incentives. *Journal of Development Studies*, Vol. 42, no 3, pp-446-468.

Paolino, C., Pittaluga, L., y Mondelli, M. (2014). Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Estudios y Perspectivas, Montevideo, Uruguay.

Piñeiro, D. E. (2004). *En busca de la identidad. La acción colectiva de los conflictos agrarios de América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Rabobank. (2018). World Fruit Map 2018: Global Trade Still Fruitful. Disponible en: <https://research.rabobank.com/far/en/sectors/regional-food-agri/world-fruit-map-2018.html>

Rius, A. (2015). Mandatory Livestock Traceability as a Catalyst for Knowledge Intensive Services in Uruguay. Inter-American Development Bank. Discussion Paper, DP-376.



Rivas, J.J. N y Zamora, A. B. (2010). El complejo agroindustrial limonero de la provincia de Tucumán (Argentina). Ejemplo de producciones no tradicionales y de desaparición de los pequeños productores. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, no.53, pp. 67-88.

Schneider, B. R. (2013). Institutions for effective business-government collaboration: Micro mechanisms and macro politics in Latin America.

Zurbriggen, C., y Sierra, M. (2015). Redes, innovación y trazabilidad en el sector cárnico uruguayo.