

ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y TECNOLÓGICAS COMPETITIVAS



Ing. Agr., Dr., Alfredo Picerno

Asesor de la Junta Directiva del INIA

En el momento de hacer referencia a un convenio, diferentes interrogantes de relevancia surgen en relación a comprender más cabalmente el sentido y potencialidad del mismo: quiénes participan del convenio, con qué fundamentos se suscribe y se ejecuta el mismo, qué propósitos y objetivos se aspira a alcanzar por su intermedio, cuáles son sus aspectos operativos, principales resultados esperados, etc.

En el presente artículo se aspira a dar cuenta de estos aspectos en relación al convenio de cooperación técnica entre el MGAP-OPYPA e INIA para llevar a cabo estudios estratégicos para el diseño de políticas sectoriales y tecnológicas competitivas.

Un primer elemento a destacar, desde el punto de vista conceptual y operativo, es el que refiere a la existencia de por los menos dos niveles diferentes de acuerdo.

El primer nivel, más general y definitorio, es el denominado: "Convenio marco de cooperación técnica entre el MGAP e INIA para el desarrollo de estudios estratégicos para el diseño de políticas sectoriales y tecnológicas competitivas", suscrito entre ambas instituciones hace poco menos de dos años.

En el mismo se establece que las actividades a desarrollar por el MGAP serán realizadas por su Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) y que el eje principal del convenio, pero no exclusivo, está en el área de economía agrícola. Se define que el propósito general refiere a la realización de actividades conjuntas principalmente en las áreas de economía agrícola, de economía de la innovación y de la economía institucional. Los principales productos a generar, entre otros, son: estudios sobre el retorno económico en distintos sistemas de producción de diferentes alternativas tecnológicas agropecuarias; el análisis de la institucionalidad para la integración en diversas cadenas agroindustriales; la evaluación de alternativas tecnológicas de mitigación y adaptación al cambio climático; estudios sobre prospectivas tecnológicas sectoriales, etc. Habida cuenta de ilustrar las posibles actividades a ser desarrolladas ya desde el inicio se hace referencia a un aspecto esencial: la ejecución será conjunta.

Ambas partes participan en la definición de la agenda temática de los problemas a abordar e inciden en la definición y ejecución de los aspectos metodológicos a aplicar. También en los foros de intercambio con terceros en torno a las líneas de trabajo a implementarse, etc. Dicho en otras palabras: no es un convenio entre instituciones y/o técnicos de las mismas exclusivamente para su propio uso ni para desarrollar cada parte por su lado. La naturaleza de los problemas a abordar exige la integración, el intercambio, discusión y diálogo de aportes provenientes de diferentes disciplinas. El análisis y

formulación de políticas en los temas definidos, no puede ser producto de una visión institucional o disciplinaria única o predominante. Esta conjunción es la que ofrece el acuerdo: un espacio teórico y práctico, diversificado e integrador para dar respuesta a problemas.

El segundo nivel, más operativo y específico, se definirá para cada proyecto en un formato de Acta Complementaria al Convenio Marco. En cada una de ellas se establecerán los términos de las actividades conjuntas a realizar entre ambas partes. Por ello se deben definir en estas Actas Complementarias, entre otros aspectos, las actividades a realizar, las modalidades a ser utilizadas, las responsabilidades y compromisos de ambas partes, los plazos y cronogramas para la realización de las actividades y las forma de financiamiento (no se descarta la participación de terceros actores).

La primer y única Acta Complementaria, suscrita hace algo menos de un año, profundiza en la justificación de los acuerdos. Este un aspecto nada menor, desde dos lecturas diferentes pero complementarias, para entender no sólo el objeto del trabajo sino también la forma de encararlo. En la primera de esas lecturas, se parte de la base de que es poco pensable que la investigación agropecuaria "tecnológica" puede dejar de considerar las dimensiones sociales, económicas y ambientales, tanto en un sentido de "ida" como en un sentido de "vuelta".

Así, en el análisis de una propuesta tecnológica para un sistema productivo determinado, cabe preguntarse en una dirección de "ida", qué impactos y/o consecuencias produce esa tecnología en esas tres dimensiones (social, económica y ambiental), pero también y simultáneamente corresponde interrogarse (en una dirección de "vuelta") qué influencias recibe desde cada una de esas tres dimensiones. Para poner ejemplos concretos: qué consecuencias ambientales o qué impactos sobre el empleo tiene una determinada tecnología y, a la inversa, qué cambios en el mercado de trabajo pueden afectar y cómo, la viabilidad de un determinado cambio tecnológico. Es importante resaltar que este "ida y vuelta" puede, y normalmente debiera, ser analizado en diversos niveles de generalidad. Desde el nivel "micro" en el que la unidad de estudio en la que se miden o evalúan esos impactos, consecuencias e influencias son los predios o chacras individualmente consideradas; hasta los niveles más agregados: el país en su conjunto, regiones geográficas, sistemas de producción. Pero también ese análisis "ida y vuelta" debería ser realizado para diferentes períodos, desde una zafra o ejercicio productivo, hasta una cantidad alta de ejercicios productivos o zafras. Estos dos enfoques, con sus correspondientes desarrollos y aplicaciones metodológicas, son los que configuran el espacio de validación para las tecnologías analizadas.

En la segunda de esas lecturas complementarias (y no absolutamente separada o independiente de la primera), el eje se pone en la relación entre la investigación agropecuaria y otras políticas públicas, entendidas por tales el conjunto de otras acciones que los gobiernos implementan

propendiendo al desarrollo sectorial y de la sociedad en su conjunto. Se trata en este caso de dar respuestas a preguntas, también de "ida y vuelta", tales como: en qué medida el desarrollo, adopción y generación de resultados por parte de diferentes tecnologías es o no compatible con las acciones y objetivos que las políticas públicas se plantean.

O, mirado desde el punto de vista complementario: qué fundamentos tienen en la investigación agropecuaria las acciones de las restantes políticas públicas en el tema. Como ejemplo, puede citarse el desarrollo de acciones tendientes a la conservación del recurso natural suelo (por medio de estímulos o desestímulos a determinadas prácticas) y el nivel de conocimiento disponible sobre los efectos que diferentes cultivos y diversas tecnologías tienen sobre los suelos, o también cómo un estímulo propendiendo a la difusión de un cultivo o sistema puede ser más o menos exitoso según tenga apoyo en tecnologías disponibles.

Por cierto que es esta una manera esquemática y simplificada de presentar los aspectos básicos del tema. Entre otros puntos, resta incorporar en el análisis la participación, acción y comportamiento de los diferentes actores privados que conforman las distintas cadenas agroindustriales, en el marco dado de conocimientos disponibles y validados y de políticas regulatorias.

Aunando ambas lecturas en una sola, el Acta complementaria recuerda que parte del uso de los resultados del estudio de evaluación de los 20 años de vida institucional del INIA, realizado por el IICA en 2010, "es que las evaluaciones económicas, sociales y ambientales relacionadas con tecnologías generadas por el INIA representan insumos relevantes para la sustentabilidad institucional y suministran información objetiva para ser tenida en cuenta por los decisores en cuanto al costo de oportunidad de la asignación de recursos.



Además, retroalimentan el sistema de planificación, seguimiento y evaluación.” (INIA 2010, p. 220)¹. Complementariamente también se recuerda que: “el mejor entendimiento de los impactos de las inversiones en investigación y las propuestas tecnológicas generadas contribuyen a mejorar futuras tomas de decisiones por parte de los administradores de investigación y formuladores de políticas tecnológicas”. (INIA 2010, p. 217)²

Si esta línea de razonamiento que se viene planteando se reivindica para situaciones comunes y corrientes, ayuda también a valorar el tamaño del problema a enfrentar y del enfoque del problema asumido por el Convenio (“el diseño de políticas sectoriales y tecnológicas competitivas”) si se tienen en cuenta los nuevos y más profundos desafíos que plantea la magnitud de los cambios estructurales que registra la producción agropecuaria/agroindustrial en el país en los últimos años.

Por ello, la construcción de una competitividad moderna, necesariamente incluye nuevos temas en la agenda tanto de investigación tecnológica como en el diseño de instrumentos de políticas públicas, y el perfeccionamiento y profundización de la relación entre ambos. Siguiendo esta línea de pensamiento es que se propone en el convenio de referencia que las investigaciones que se implementen

en el marco del mismo buscarán contribuir, por un lado, al conocimiento de las temáticas específicas, y por otro, deberán apoyar la mejora del diseño y naturaleza de las políticas implementadas desde el MGAP y desde el INIA, así como su coordinación y articulación.

Los temas de estudio se agrupan en tres áreas: (i) Economía de los recursos naturales: Evaluación del impacto ambiental de la intensificación productiva; evaluación del impacto de las políticas de manejo y conservación de recursos naturales; evaluación de la intensificación agrícola con riego; (ii) Análisis del comportamiento innovador de los productores agropecuarios, evaluación económica de las propuestas tecnológicas agropecuarias, y evaluación de la institucionalidad nacional de soporte a la innovación agropecuaria; (iii) Coordinación de cadenas agroindustriales, desarrollo competitivo exportador e inserción de la agricultura familiar en las cadenas de valor.

Para un mejor entendimiento de los aspectos temáticos a ser comprendidos en cada una de las tres áreas señaladas, se presentan a continuación las principales preguntas de investigación a ser abordadas en cada uno de ellos así como los principales productos a ser generados en la consecución de algunos de los objetivos específicos de las mismas.

(i) Economía de los recursos naturales: evaluación del impacto ambiental de la intensificación productiva; evaluación del impacto de las políticas de manejo y conservación de recursos riego naturales; evaluación de la intensificación agrícola con riego.

a) Preguntas de investigación a ser abordadas en rubros agropecuarios estratégicos:

¿Qué impacto económico tendrá la política de conservación de suelos en curso de implementación en el MGAP?

¿Cuáles son los impactos de la expansión e intensificación productiva agropecuaria en la conservación de los recursos naturales?

¿Qué efectos económicos y ambientales habría en un escenario de intensificación agrícola con un significativo aumento en el uso de riego en Uruguay?

¿Qué recomendaciones en los instrumentos actuales y/o alternativos mejorarían el logro de los objetivos de esta política de conservación?

¿Qué consecuencias tendría una “regulación regionalizada”, en función de los diferentes sistemas de producción y riesgo de erosión de suelos en diferentes zonas del país?

b) Algunos productos a ser generados. Se indican a continuación los títulos tentativos:

Simulación del impacto económico (a nivel de empresas-sector y agregado) de la implementación de la normativa de uso y manejo de suelos.

Evaluación ex-post del impacto agregado (a nivel de empresas-sector y agregado) de la normativa de uso y manejo de suelos: cambios en el área de cultivos y producción agropecuaria que son atribuibles a la política de conservación de suelos.

Cuantificación de los efectos de la intensificación agrícola reciente en Uruguay en la conservación y productividad de suelos

Simulación del impacto en la producción en cantidad y valor de un escenario de aumento significativo del riego.

Identificación de instrumentos de promoción de la conservación de suelo que complementen la normativa de uso y manejo de suelo.

Regiones agropecuarias: caracterización de las actividades productivas sobre los recursos naturales.

¹ INIA. 2010. INIA 20 Años y Hacia Un Siglo de Vida 1989-2009. Montevideo.

² INIA. 2010. INIA 20 Años y Hacia Un Siglo de Vida 1989-2009. Montevideo.

(ii) Cambio técnico: análisis del comportamiento innovador de los productores agropecuarios, evaluación económica de las propuestas tecnológicas agropecuarias y evaluación de la institucionalidad nacional de soporte a la innovación agropecuaria.

a) Preguntas de investigación a ser abordadas en rubros agropecuarios estratégicos:

¿Cuál es el impacto económico de las actividades de I+D agropecuaria?
¿Cuál es el patrón de innovación e incorporación de tecnología que caracteriza a los productores agropecuarios?
¿Cuáles son los obstáculos que limitan el desarrollo de innovaciones e incorporación de tecnología en el sector agropecuario?
¿Qué áreas tecnológicas estratégicas tienen un desarrollo relativo menor? ¿Qué áreas tecnológicas deben ser priorizadas en la coordinación de capacidades y esfuerzos entre las organizaciones del sistema nacional de innovación?

b) Algunos productos a ser generados. Se indican a continuación los títulos tentativos:

El Impacto Económico de las Actividades de I+D Agropecuaria. Marco Conceptual y Metodología de Estimación.
Estimación del Crecimiento de la Productividad Agropecuaria 1980-2012. Una puesta al día de la estimación realizada hace dos años, con ajustes en la base de datos. La idea es que esta estimación global pueda ser hecha periódicamente, para lo que se procurará establecer la base de datos y el método de tal forma que resulte fácil hacer las actualizaciones posteriores.
Las Fuentes de Crecimiento de la Productividad Agropecuaria. Identificación de factores técnicos e institucionales que explican el crecimiento de la productividad en los principales rubros y cadenas productivas. Este trabajo va a suponer el armado de una base de datos de costos de producción de los rubros principales.
Análisis de los resultados de la Encuesta ANII de Innovación. Caracterización los patrones de innovación de los productores agropecuarios.
La Institucionalidad Soporte de las Actividades de I+D Agropecuarias. Estado actual, identificación de restricciones y potenciales.

(iii) Coordinación de cadenas agroindustriales, desarrollo competitivo exportador e inserción de la agricultura familiar en las cadenas de valor.

a) Preguntas de investigación a ser abordadas en rubros agropecuarios estratégicos:

¿Qué modelos de coordinación emergen en las cadenas dinámicas de producción agropecuaria?
¿Qué modelos de coordinación facilitan la integración de pequeños productores en cadenas dinámicas agropecuarias?
¿Cuáles son los principales conflictos entre los agentes relacionados verticalmente en las cadenas agropecuarias? ¿En qué medida estos conflictos incrementan los costos de transacción y obstaculizan la especialización tecnológica y organizacional?
¿Cuál es el papel de las instituciones formales e informales en la solución de conflictos?
¿Qué recomendaciones se pueden extraer para el diseño de políticas de apoyo a la coordinación horizontal y vertical de cadenas agroindustriales, la reducción de conflictos, y la inclusión de pequeños productores en cadenas dinámicas?

b) Algunos productos a ser generados. Se indican a continuación los títulos tentativos:

Mapeo de mecanismos de coordinación vertical existente para cadenas estratégicas seleccionadas.
Mapeo de mecanismos de coordinación horizontal en proyectos colectivos de productos y de insumos como riego.
Identificación conflictos de coordinación en cadenas exportadoras estratégicas.
Análisis de casos exitosos y fracasos de inserción de pequeños productores en cadenas dinámicas de exportación: mecanismos de coordinación vertical y horizontal.
Aprendizajes de proyectos implementados por el MGAP para promover la coordinación de cadenas y de inserción competitiva de pequeños productores.
Recomendaciones para el diseño e implementación de proyectos que promueven la inserción competitiva de pequeños productores en cadenas dinámicas.

Como se desprende de lo expuesto en este artículo, además de estar abordando temáticas y problemáticas escasamente tratadas en el país en los últimos años, existe en la ejecución del proyecto una importante base de innovación en la articulación de la institucionalidad ejecutora.