



## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

Análisis del modelo  
institucional de la Argentina







*Estudios de casos de países* América Latina

# APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

---

## **Análisis del modelo institucional de la Argentina**

José María Aulicino

Editado por Eva Gálvez-Nogales,  
Pilar Santacoloma y Hernando Riveros

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA  
Roma, 2013

## **CITACIÓN RECOMENDADA**

**FAO e IICA.** 2013. *Apoyo del sector público para el desarrollo de los agronegocios incluyentes – Análisis del modelo institucional de la Argentina.* Estudios de casos de países – América Latina. Roma.

**Fotografía de la portada:** CC Liam Quinn

Para detalles sobre esta licencia Creative Commons, visite la página <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO ni el IICA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o del IICA.

E-ISBN 978-92-5-308572-9 (PDF)

© FAO y IICA 2014

La FAO y el IICA fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO y al IICA como las fuentes y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o el IICA aprueban los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>v</b>
<b>Siglas</b>	<b>vi</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>vii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>viii</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Metodología del estudio	2
1.4 Estructura del informe	2
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Perfil institucional</b>	<b>3</b>
2.1 Factores que motivaron la creación de la institución meta	3
2.2 Perfil del PROCAL II	6
2.3 Entorno institucional	7
2.4 Las capacidades institucionales del PROCAL II	9
2.5 Vínculos intra e interinstitucionales	10
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Modelo organizacional del PROCAL II</b>	<b>11</b>
3.1 Servicios prestados	11
3.2 Clientes	11
3.3 Instrumentos y programas empleados	11
3.4 Capacidades vigentes del PROCAL II con relación a los servicios que ofrece	13
3.5 Desempeño institucional	13
3.6 Ventaja comparativa institucional	15
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Buenas prácticas institucionales y necesidad de desarrollo</b>	<b>17</b>
4.1 Buenas prácticas institucionales	17
4.2 Factores de éxito en la gestión institucional	18
4.3 Limitantes en la gestión institucional	18
4.4 Posible ruta de desarrollo del PROCAL II	18
4.5 Áreas para la creación o fortalecimiento de las capacidades	19
4.6 Áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA	19
4.7 Consideraciones a tener en cuenta en el desarrollo de mandatos institucionales	20
<b>Bibliografía</b>	<b>23</b>
<b>ANEXOS</b>	
A. Lista de referentes de valor agregado entrevistados	25
B. Principales mandatos institucionales que sostienen el accionar del Programa de Gestión de la Calidad y Diferenciación de Alimentos	27
C. Principales acciones de valor agregado en entidades descentralizadas del MAGyP	29

## FIGURAS

1.	Organigrama general del MAGyP en el momento del estudio	4
2.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y su relación con el PROCAL II	5
3.	Evolución del sistema de valor agregado	5
4.	Nuevo organigrama del MAGyP, con la incorporación de la SVANT	6
5.	Conformación del sistema ValorAR	8

## CUADROS

1.	Servicios ofrecidos por el PROCAL II	11
2.	Servicios demandados al PROCAL y su capacidad de satisfacción	12
3.	Valoración de servicios, programas y estrategias de instrumentos	12
4.	Categorización y relación de importancia de las áreas de servicio utilizadas por el PROCAL II	13
5.	Determinación de la matriz FODA del PROCAL II	14
6.	Cuadro comparativo de servicios y ventajas comparativas	15

# Prefacio

La estructura del sistema agroalimentario global está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura (globalización, coordinación y concentración) y a los cambios en los patrones de consumo en pos de alimentos de calidad, inocuos, convenientes y producidos de manera social y ambientalmente responsable. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y de subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que promuevan el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Pero ¿hasta qué punto los MAG están siendo habilitados y equipados para hacerlo? En teoría, estos ministerios han visto como su mandato y funciones se han ampliado de una dimensión estrictamente productiva a un enfoque holístico, de la granja a la mesa. Esto debería reflejarse en un mayor rango de bienes y servicios públicos ofrecidos de forma que incluyan cuestiones de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento. Los MAG también se enfrentan con el desafío de incorporar enfoques relativamente nuevos, como el diseño e implementación de programas de agrocadenas, la agricultura sostenible, el uso de la agricultura por contrato, las alianzas público-privadas y los programas agroindustriales con enfoque territorial (por ejemplo, agrocorredores y clústeres agroalimentarios).

La FAO ha analizado los modelos organizativos utilizados por los MAG para apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios y las agroindustrias. Esta investigación ha abarcado una encuesta realizada en 71 países y estudios de caso en 21 países de África, Asia y América Latina. Esta investigación indica que muchos MAG han establecido una Unidad de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y/o de coordinación en materia de desarrollo agroindustrial. Alternativamente, algunos MAG se han decantado por establecer un grupo de unidades con mandatos complementarios.

El estudio también ha analizado el nivel de preparación de estas Unidades de Agronegocio y de su personal para aplicar métodos y herramientas tradicionales y no tradicionales para promover el desarrollo de los agronegocios y de la agroindustria. Como parte de esta evaluación, se han examinado la dotación de personal, la estructura organizativa, la asignación de presupuesto y la variedad y calidad de los bienes y servicios prestados por estas Unidades.

FAO está publicando esta serie de estudios de casos de países con el fin de ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas para el establecimiento y funcionamiento de Unidades de Agronegocios. En estos estudios se cotejan también modelos organizativos alternativos aplicados por los países para hacer frente a los cambios del sistema agroalimentario, incluyendo mecanismos para establecer vínculos con otros ministerios (por ejemplo, los de industria y comercio) y organizaciones privadas. La serie también ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de un compromiso público más fuerte con el desarrollo de agroindustrias y agronegocios responsables. Dicho compromiso se debe reflejar en una asignación más generosa de recursos humanos y financieros para empoderar a las Unidades de Agronegocios y estructuras similares en los MAG. Así mismo, reorientar las funciones básicas de estas Unidades y/o seleccionar agrocadenas específicas podría contribuir a encontrar un equilibrio adecuado entre el mandato de apoyo a los agronegocios y la asignación de recursos existentes, al tiempo que se maximiza la consecución de objetivos sociales (por ejemplo, la inclusión y trabajo creación).

# Siglas

ANR	Aporte no reembolsable
ARS	Peso argentino
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
DCA	Dirección de Calidad Agroalimentaria
DNICA	Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
DNTyCPAyF	Dirección Nacional de Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas y Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
IDC	Iniciativa de Desarrollo de Clúster
IDR	Iniciativa de Desarrollo Regional
IDP	Instituto de Desarrollo Productivo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INIDEP	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura
ITI	Iniciativa de Transferencia de Innovación
MAGYP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
OGM	Organismo genéticamente modificado
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal
PRECOP	Proyecto Eficiencia de Cosecha y Poscosecha de Granos
PROARGEX	Proyecto de promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos
PROCAL	Programa de Control de Alimentos
PROCAL I	Programa de Calidad de los Alimentos Argentinos
PROCAL II	Programa de Gestión de Calidad y Diferenciación de Alimentos
PRONAO	Programa de Producción Orgánica
PRONATUR	Proyecto Nacional de Turismo Rural
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PYME	Pequeña y mediana empresa
Red IPA	Red de información estratégica para las pymes agroindustriales
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SEPYME	Secretaría Pyme y Desarrollo Regional
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SIIA	Sistema Integrado de Información Agropecuaria
SVANT	Subsecretaría de Valor Agregado y Nuevas Tecnologías
UEP	Unidad Ejecutora Provincial
UNIR	Unidad Integrada de Apoyo a las Iniciativas Rurales
ValorAR	Programa Nacional de Agregado de Valor
USD	Dólar estadounidense



# Agradecimientos

El autor del presente documento es José María Aulicino, quien agradece a los funcionarios, trabajadores y beneficiarios del Programa de Gestión de Calidad y Diferenciación de Alimentos (PROCAL II) su colaboración durante todas las fases del estudio.

Eva Gálvez y Pilar Santacoloma, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Hernando Riveros, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han editado y guiado la preparación del mismo.

Finalmente, se desea agradecer a Blanca Azcárraga por la edición, a Claudia Tonini por el diseño gráfico, a Lynette Chalk y Dario Cossu por la corrección del texto, y a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción.

## Resumen ejecutivo

El presente documento describe los resultados del estudio sobre la organización del área de agronegocios y de valor agregado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Argentina. El estudio se centra especialmente en el Programa de Gestión de Calidad y Diferenciación de Alimentos (PROCAL II) e iniciativas similares dentro de las entidades descentralizadas del Estado Nacional.

Los resultados se dividen en tres áreas: a) la motivación institucional del PROCAL II; b) el modelo organizacional del PROCAL II; c) las buenas prácticas institucionales que han sustentado los logros de resultados por parte del mismo. Asimismo, se detallan aquellos proyectos y programas que, dentro de las entidades descentralizadas del MAGyP, complementan el sistema.

El estudio se realizó mediante la recolección y análisis de información secundaria y una intervención cualitativa de la administración a través de 16 entrevistas en profundidad a líderes de opinión, responsables del MAGyP y sus entidades descentralizadas. Los resultados preliminares fueron validados en un taller específico, con la concurrencia de los entrevistados y autoridades de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El sistema agroalimentario argentino se encuentra en un cambio de paradigma. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA), como determinante del norte estratégico nacional, propone un pasaje del modelo incremental productivista hacia uno enfocado hacia el añadido de valor de la producción, especialmente en origen. Es en ese entorno directriz que las actividades del PROCAL II, pioneras en el ámbito nacional y precursoramente al establecimiento del rumbo estratégico, han desarrollado acciones programáticas tendientes hacia ese modelo.

Las modalidades de intervención, seleccionadas por el PROCAL II, de carácter federal, han promovido la generación de la adopción de sistemas de calidad por medio de los denominados proyectos piloto, con resultados satisfactorios y cubriendo las necesidades de beneficiarios de diverso tamaño, extracción y localización. Complementariamente, con una coordinación surgida espontáneamente entre las diversas entidades, a veces complementaria y otras superpuesta, proponen un sistema nacional de valor agregado, tendiente a la mejora de la competitividad.

Es en este contexto que las acciones del PROCAL II, y las desarrolladas por las entidades descentralizadas, ante la carencia de mandatos institucionales definidos, se han convertido en las políticas activas de apoyo a los agronegocios. Es de esperar que la reciente creación, dentro del ámbito ministerial, de una Subsecretaría de Estado, orientada específicamente hacia la generación de valor y nuevas tecnologías, sea una acción que mejore tanto la coordinación interinstitucional como la de generación de mandatos institucionales segmentados que incluyan a todos los actores del sistema.

# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1 ANTECEDENTES

La tendencia a largo plazo del alza de los precios de las materias primas agrícolas brinda una oportunidad para la agricultura de América Latina y el Caribe, ya que en la región hay tierra disponible que puede incorporarse al esfuerzo productivo, así como una abundancia relativa de agua, biodiversidad y recursos humanos que es posible capitalizar (CEPAL *et al.*, 2011).

Existe la oportunidad de aprovechar este potencial con políticas de desarrollo productivo dirigidas a fomentar la producción de alimentos, promover una mayor participación de la agricultura familiar en el proceso e incentivar un uso sostenible de los recursos naturales. Con esto se persigue mejorar los aportes y las actividades relacionadas con la generación de ingresos y empleos, así como potenciar la ganadería, la acuicultura y el desarrollo forestal comunitario en el ámbito de la agricultura familiar, diseñando esquemas alternativos que garanticen la producción sostenible de alimentos y contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional.

La Argentina es un sólido productor de agroalimentos. Gracias a las ventajas comparativas que dispone el país, es capaz de producir alimentos para un estimado de 400 millones de personas. El sector agrario, con una producción que sobrepasa las 100 millones de toneladas anuales de producción de granos “aportaba hacia 1970 las tres cuartas partes de las exportaciones. En el promedio del período 2001-2005 esa participación fue del 51 % para el conjunto de origen agropecuario, y del 46 % exclusivamente para los productos primarios con destino alimentario y alimentos frescos y elaborados” (OBSCHATKO *et al.*, 2006).

Este tradicional modelo de incremento cuantitativo de la producción agraria, sostenido desde los inicios de la explotación agropecuaria nacional, no resulta adecuado hoy días, o al menos es insuficiente para cumplir con las exigencias de los mercados externos que modifican permanentemente sus requerimientos (especialmente la calidad) con respecto a los productos alimentarios.

Actualmente, la generación de valor agregado a la producción primaria y los servicios inherentes

forman parte ineludible del sistema de agronegocios. Esto produce un flujo monetario efectivo que genera, directa e indirectamente, impuestos, salarios, beneficios, flujos financieros y la repercusión de estos sobre otras variables del sistema económico. El añadido de valor impacta notablemente en las economías regionales, especialmente cuando se realiza en su origen.

Sin embargo, el pasaje por períodos de fuerte intervención estatal en los años 1950, llegando a extremos neoliberales en los años 1990, no ha permitido sostener políticas de Estado que respondan a estrategias nacionales de valor añadido. Concurrentemente, las graves crisis económicas e institucionales, especialmente la del año 2001, han desarmado estructuras existentes de apoyo a los agronegocios.

La Argentina ha modificado en el último lustro el paradigma y el papel del Estado Nacional y su intervención en la economía nacional, especialmente en lo relacionado con el sistema agroalimentario y, consecuentemente, los estamentos de administración de políticas del sector agrario.

Es a partir de una administración alineada con un Estado Nacional con capacidad de intervención que se han producido una serie de cambios políticos que abarcan la modificación de la estructura del MAGyP, que recuperó el rango ministerial, y el desarrollo del PEA, que propone un norte estratégico incluyente basado en un modelo de generación de valor agregado, especialmente en origen.

En este nuevo paradigma adquieren preponderancia la calidad, el agregado de valor en origen, la seguridad alimentaria, el impacto ambiental y la modernización de la empresa agropecuaria, a través de un enfoque sistémico de cadena que tiende a generar condiciones de desarrollo para las economías agroexportadoras, sin conflicto con el mercado interno.

### 1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo es documentar las experiencias del PROCAL II e iniciativas similares dentro de las entidades descentralizadas del Estado Nacional. De este modo, se busca conocer a través del trabajo del Programa de Control de Alimentos (PROCAL) el

enfoque del Gobierno argentino para promover los agronegocios e implementar estrategias orientadas al combate de la pobreza, mejora de la competitividad productiva y comercial de pequeños y medianos productores y el desarrollo de las agroindustrias.

### **1.3 METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

Para realizar el estudio se recurrió a dos tipos de fuentes de información:

- a. Información primaria obtenida de 15 referentes clave del Ministerio, de usuarios externos de sus servicios, de otras dependencias ministeriales y socios, entre otros (véase el Anexo).
- b. Información secundaria obtenida a través de la revisión de políticas públicas en vigencia, leyes

y resoluciones presidenciales y ministeriales, informes de proyectos, desempeño y rendición de cuentas de las instancias analizadas.

Finalmente, se realizó una reunión de validación del informe con actores clave del PROCAL II.

### **1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME**

El estudio comprende tres áreas fundamentales: el perfil institucional, una descripción y análisis del modelo organizacional y un área en donde se identifican las buenas prácticas institucionales en términos de apoyo a los agronegocios que existen en el sector y en el PROCAL II, así como las necesidades de desarrollo de capacidades.

## Capítulo 2

# Perfil institucional

### 2.1 FACTORES QUE MOTIVARON LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN META

En la Argentina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) es el organismo gubernamental responsable de diseñar y ejecutar planes de producción, comercialización (agronegocios) y sanidad en los ámbitos agropecuario, agroindustrial, pesquero y forestal.

Hasta 2008, el MAGyP poseía el rango de Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Economía. Entre 2008 y 2009 pasó a depender de la cartera de Producción. Es a partir del 1 de octubre de 2009, mediante decreto 1 366/09, que se elevó al rango de Secretaría a Ministerio de la Nación.

Dicho cambio fue motivado por una serie de demandas como:

- Generar una estructura que responda a la importancia que el sector agropecuario representa en el ámbito nacional.
- Perfeccionar la utilización de los recursos públicos tendientes a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos, focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.
- Efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas, mejorando la conformación organizativa de los niveles políticos, basada en criterios de racionalidad y eficiencia, que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los permanentes cambios.

El principal cambio que generó la nueva estructura fue una mayor capacidad de respuesta, elevando el rango decisional de los integrantes del estamento.

Como se puede observar en la Figura 1, la organización interna del MAGyP es tradicional, de tipo piramidal y está segmentada en dos ramas: una técnica y otra administrativa. De la rama técnica dependen la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. De las mismas surgen subsecretarías específicas en agricultura,

ganadería, lechería, pesca y acuicultura, desarrollo de economías regionales y agricultura familiar.

La rama administrativa comprende la Secretaría de Relaciones Institucionales, la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad Ministro.

Asimismo, el MAGyP cuenta con los siguientes organismos descentralizados: el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

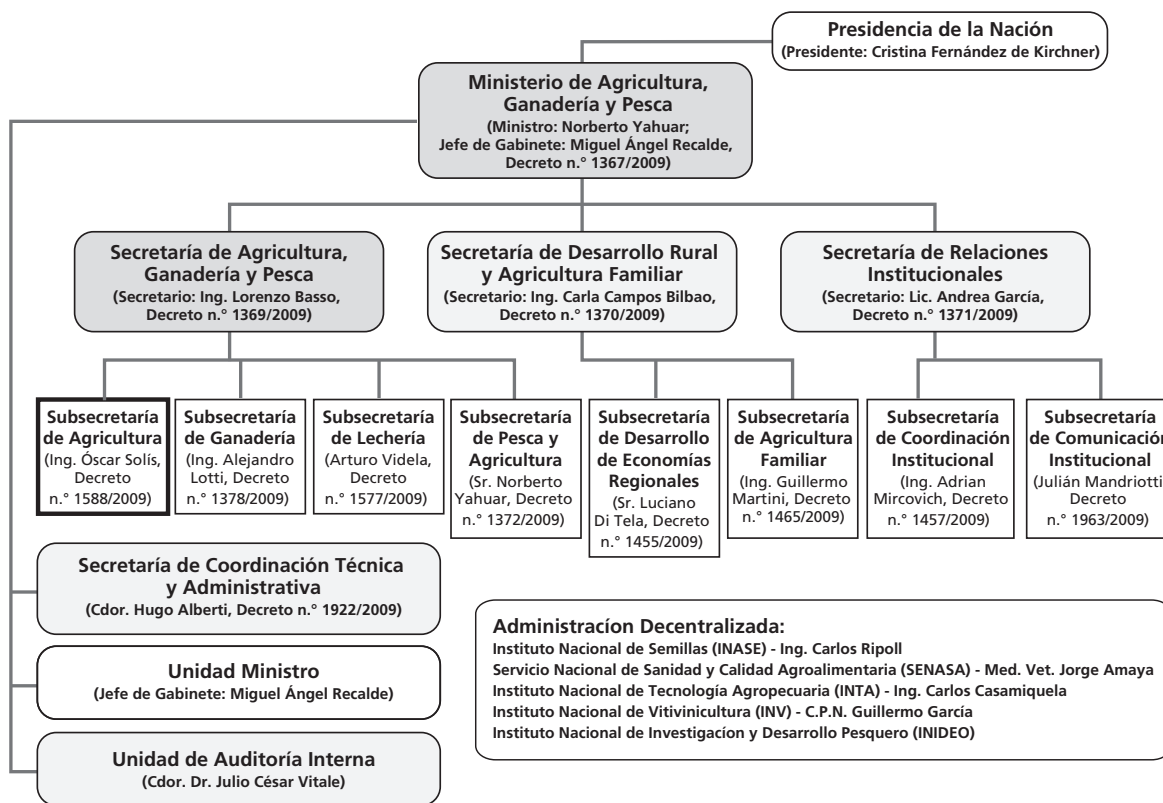
Este estudio se ha focalizado en la Subsecretaría de Agricultura y, dentro de ella, en la Dirección Nacional de Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas y Forestales (DNTyCPAyF) y, más concretamente, en el PROCAL II.

En el año 2009, mediante la Resolución 132/2009, de 19/2/2009, se generó el Programa Nacional de Agregado de Valor (ValorAR) bajo la consideración de la conveniencia de establecer un eje de trabajo común donde confluyan las acciones contempladas en los diferentes instrumentos de la SAGPyA, y de otros organismos, con el fin de lograr una mayor eficacia en el posicionamiento de la agroindustria y de los agroalimentos argentinos con características o cualidades particulares.

Las motivaciones concurrentes para la generación de este sistema surgen del propio acto administrativo: las políticas de Estado orientadas al agregado de valor, por medio de la certificación de origen geográfico, su modo de producción o los atributos del producto o del proceso, resultan una alternativa válida para fomentar el desarrollo de las economías regionales, la generación de mano de obra y la expansión de alternativas productivas y comerciales.

Asimismo, surgió la necesidad de que el Estado Nacional coordinase las acciones estratégicas, tendientes a aumentar los beneficios sectoriales tanto en lo productivo como en lo comercial. Esto implica un efecto social ya que favorece el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroindustriales, promueve las inversiones en las economías

FIGURA 1  
Organigrama general del MAGyP en el momento del estudio



Fuente: [www.minagri.gov.ar/](http://www.minagri.gov.ar/).

regionales y mejora el posicionamiento y desarrollo de mercados locales, regionales e internacionales.

El sistema ValorAR se estableció administrativamente dentro de la Subsecretaría de Agroindustria y Mercados de la SAGPyA, con el fin de articular los instrumentos de agregado de valor en materia de agroindustria. En la Figura 2 se puede ver cómo se inserta en el organigrama.

Las acciones coordinadas bajo el sistema ValorAR se refieren al PROCAL, la certificación de producción orgánica, búsqueda del valor agregado para la producción por medio de la conformación de estructuras turísticas, sistemas de información que propendan a la calidad diferenciada, respuesta a los pequeños productores agropecuarios para iniciarse en la aplicación de normas de calidad, denominación de origen e indicaciones geográficas y sello nacional de calidad. Más adelante se ofrece información más detallada sobre los componentes de ValorAR.

Uno de los principales integrantes del sistema ValorAR es el PROCAL. Este programa, en su

primera versión, o Programa de Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL I), respondió a la necesidad de contribuir a garantizar la inocuidad de los alimentos y mejorar la inserción y posicionamiento de los mismos en los mercados a través de la difusión y promoción intensiva del uso de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad. Este programa se desarrolló entre 2001 y 2007, siendo pionero en la difusión de normas de inocuidad. Se ubicó administrativamente en la ex Dirección Nacional de Alimentos, dependiente de la SAGPyA.

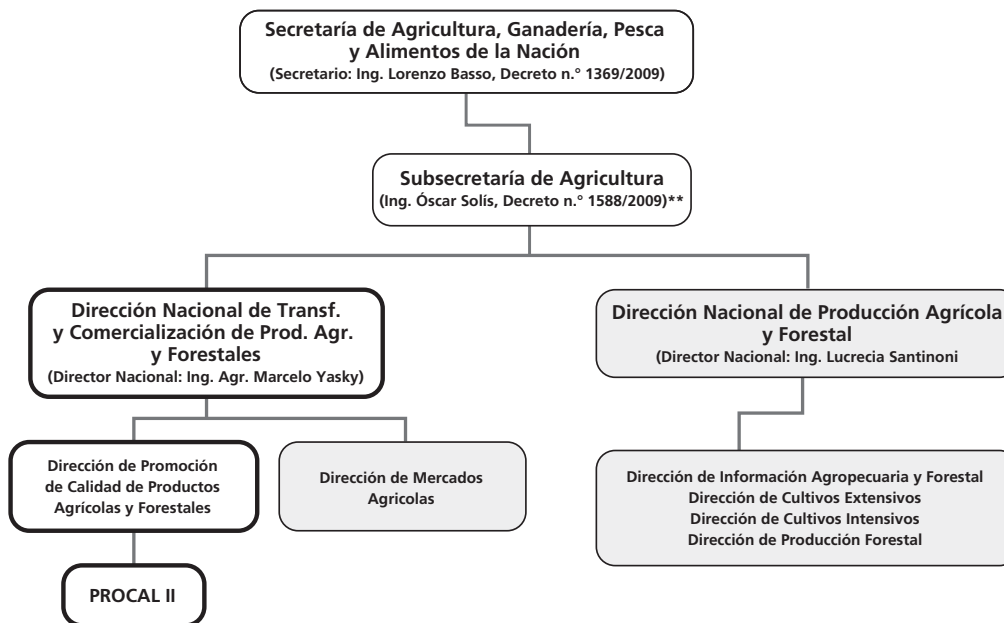
Posteriormente, frente a una modificación de la estructura ministerial, en 2010 se creó la DNTy-CPAyF mediante Decisión Administrativa 175/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es en el seno de la DNTyCPAyF del MAGyP que se instauró el PROCAL II, orientado a promover los sistemas de calidad y diferenciación de los agroalimentos y que se integró al sistema ValorAR. Este programa se sustentó como una forma adecuada de agregar valor al producto, promover la comprensión de la calidad alimentaria en su sentido más amplio e incluir la

oferta de servicios en áreas clave como la comercialización, el empaque y la propiedad intelectual.

Actualmente se está diseñando el PROCAL III para responder a la necesidad de avanzar, observando las acciones de agregado de valor desde la demanda

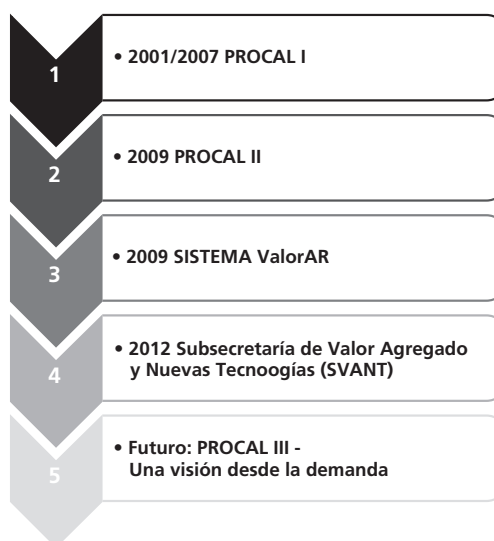
(véase la Figura 3). Es decir, si las acciones de valor agregado a lo largo de la cadena agroalimentaria son percibidas como tales, qué características poseen los valores intangibles y cuál es la cultura subyacente en los patrones de consumo, entre otros temas.

FIGURA 2  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y su relación con el PROCAL II



Fuente: [www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/procal/procal.php](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/procal/procal.php).

FIGURA 3  
Evolución del sistema de valor agregado



Fuente: [www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/procal/procal.php](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/procal/procal.php).

El Poder Ejecutivo del Estado lanzó el 5 de septiembre de 2011, mediante el MAGyP, el PEA 2010–2020. El PEA de la Argentina propone un cambio de paradigma necesario entre el modelo de producción incremental de alimentos preponderantemente productivista y comoditizado, y el modelo de generación de valor agregado, especialmente en origen. Todo ello en un consenso de preponderancia de la calidad, el agregado de valor en origen, la seguridad alimentaria, el impacto ambiental y la modernización de la empresa agropecuaria, a través de un enfoque sistémico de cadena tendiente a generar condiciones de desarrollo para las economías agroexportadoras.

Siguiendo las directrices del PEA, el MAGyP ha elaborado un cambio de estructura que contempla las propuestas del citado Plan Estratégico. Durante el desarrollo del presente estudio, el Decreto 168/2012 generó el espacio de la Subsecretaría de Valor Agregado y Nuevas Tecnologías (SVANT) para absorber

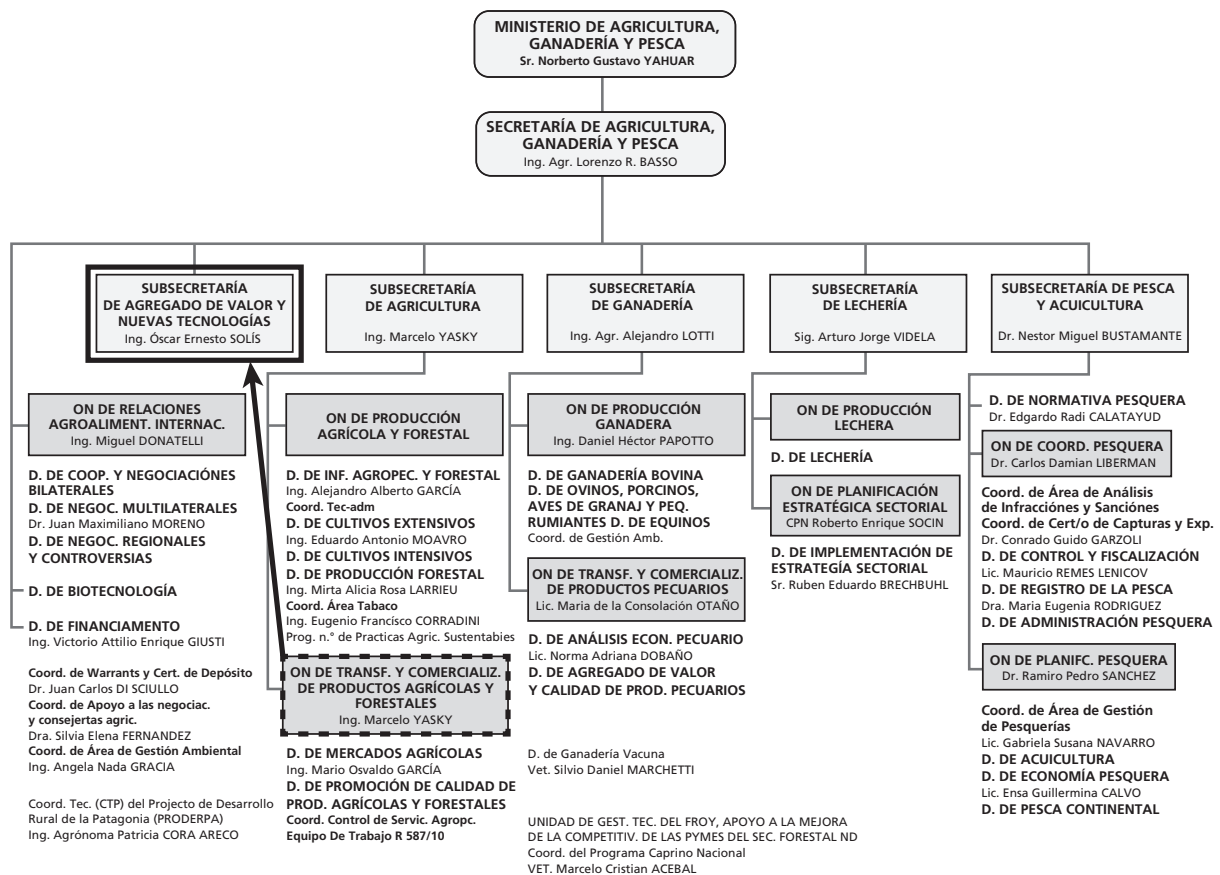
la estructura del sistema ValorAR, generando un espacio específico para el desarrollo de los agronegocios que busquen agregar valor. Es en este ámbito en el que se está llevando a cabo el diseño del PROCAL III. En el organigrama siguiente (véase la Figura 4) se observa el notable incremento de rango que ha tenido la estructura de los agronegocios y el valor agregado en el sistema público argentino.

Dado que la SVANT está en proceso de determinar su estructura, el presente estudio se ha basado en el estado previo a este cambio, centrándose en el PROCAL II dentro del ámbito de la DNTyCPAyF.

## 2.2 PERFIL DEL PROCAL II

Varios elementos permiten caracterizar el perfil del PROCAL II como una unidad de promoción de la calidad y diferenciación, así como proveedor de servicios del sistema agroalimentario y agroindustrial. Su diseño comprende dos componentes principales y uno accesorio:

FIGURA 4  
Nuevo organigrama del MAGyP, con la incorporación de la SVANT





1. Sistemas de gestión de la calidad y diferenciación.
2. Fortalecimiento institucional.
3. Operatoria de aportes no reembolsables (ANR) del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (accesorio).

### Visión y misión

Las acciones e instrumentos tendientes a la generación de valor del MAGyP se sustentan en instrumentos administrativos<sup>1</sup>. Esta situación no contempla la declaración de visión como parte de la planificación estratégica. Ejemplo de ello es que ni el sistema ValorAR ni la DNTyCPAyF disponen de esta declaración. Solo expresan metas o funciones.

Las funciones de la DNTyCPAyF son:

- Elaborar propuestas y ejecutar acciones correspondientes a los componentes económicos, compatibilizándolos con las políticas macroeconómicas, así como en la promoción, desarrollo, seguimiento, análisis, evaluación y fiscalización de mercados agroindustriales.
- Diseñar planes, programas y proyectos y elaborar propuestas de nivel global y sectorial para el fortalecimiento de la competitividad del sistema alimentario y agroindustrial, haciendo énfasis en la inocuidad, seguridad y calidad alimentaria y en la generación de valor agregado y diferenciación de productos.

La declaración de misión del PROCAL II hace referencia a promover políticas, desarrollar y coordinar herramientas de diferenciación que garanticen la adecuación de los agroalimentos argentinos a la calidad y a los requisitos del mercado nacional e internacional y contribuir al aumento de competitividad del sector agroalimentario argentino a través de la incorporación de mayor valor agregado entre los distintos eslabones que conforman las cadenas agroalimentarias.

### Objetivos del PROCAL II

Los objetivos expresados en el PROCAL II son:

- Contribuir a la apertura de nuevos mercados en función de la colocación de productos agroindustriales diferenciados y certificados por calidad.
- Promover un mejor posicionamiento dentro del mercado interno de aquellas empresas que

ofrezcan productos alimenticios más seguros y confiables, demandados por nichos de consumidores más exigentes.

### Funciones y capacidad institucional del PROCAL II

El PROCAL II, sobre la base de su antecesor, se ha convertido en un referente en materia de calidad agroalimentaria, adquiriendo una fuerte presencia y reconocimiento en el sector agroalimentario de pymes, cámaras, asociaciones y organismos provinciales y municipales de todo el país. En concreto, se le reconoce por su aporte en el proceso de apertura y consolidación de mercados de exportación a través de la internalización del concepto de valor agregado asociado a la calidad.

El PROCAL II, junto con el Área de Gestión de Proyectos del Sector Privado del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), se ha convertido en un actor indirecto en la provisión de bienes públicos. En este caso, el PROCAL II, a través de financiamiento, permitió que más de un centenar de beneficiarios efectuaran las inversiones necesarias para implementar normas de calidad y agregar valor.

Una tercera función es la capacitación a las diferentes entidades o clientes que lo solicitaran. Dicha función, al menos por la información aportada por la Unidad Ejecutora del proyecto, se ha desarrollado correctamente.

### 2.3 ENTORNO INSTITUCIONAL

En general, el entorno institucional de los agronegocios en la órbita del Estado Nacional posee una profusión de acciones, ejecutadas por los diversos organismos muchas veces no coordinados explícitamente, que conforman un entramado extenso y complejo.

#### Acciones a nivel MAGyP

El sistema ValorAR ha reunido las acciones dispersas relacionadas con la generación de valor y de agronegocios, permitiendo coordinar los diversos proyectos con mejor eficiencia y estableciendo límites definidos para sus acciones (véase la Figura 5). La integración conceptual y coordinación surge de una buena comunicación de sus ejecutores.

La inclusión de este sistema dentro de la reciente SVANT como área específica, se entiende que generara la sinergia necesaria para potencializar los proyectos y programas.

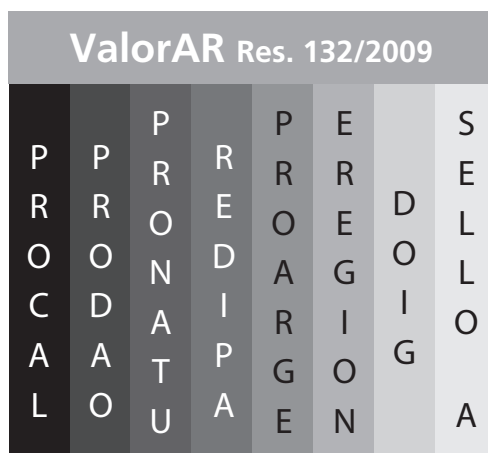
Las funciones de los demás programas que conforman el sistema ValorAR, además del PROCAL II, son:

- Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO): aumentar y consolidar la partici-

<sup>1</sup> Reglamentos, decretos o bien disposiciones administrativas, de ordenamiento que se sustentan en una cantidad de "considerandos". No contemplan temas de orden de planeamiento estratégico.

FIGURA 5

## Conformación del sistema ValorAR



Fuente: ValorAR.

- pación cualitativa y cuantitativa de la agricultura orgánica dentro del sector agrícola nacional.
- Proyecto Nacional de Turismo Rural (PRO-NATUR): consolidar el desarrollo del turismo rural en la Argentina, aumentando el volumen de producción turística, priorizando una activa participación del sector privado, impulsando formas asociativas e incluyendo a asociaciones y grupos de turismo rural.
  - Red de información estratégica para las pymes agroindustriales (Red IPA): brindar asistencia técnica para ofrecer información en los distintos trámites, registros e demás información necesaria para alcanzar con éxito la producción y venta de alimentos.
  - Proyecto de promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos (PROARGEX): incrementar de forma sostenible las ventas al exterior de productos diferenciados y de alto valor agregado de las pequeñas y medianas empresas, procurando la ampliación de los destinos de exportación.
  - Economías regionales: impulsar la producción de alimentos, la generación de puestos de trabajo y el arraigo territorial a través de la mejora en la calidad de vida de los pobladores rurales por medio del desarrollo regional desde los aspectos social, jurídico, económico, tecnológico y ambiental, promoviendo el valor agregado en manos de los productores y la competitividad de la producción a menor escala mediante la sinergia de los sectores públicos y privados.

- Denominación de origen e indicaciones geográficas: regular y promover la utilización de sellos distintivos de calidad que identifique aquellos alimentos que posean denominaciones de origen e indicaciones geográficas.
- Sello “Alimentos Argentinos”: promueve y resguarda la autenticidad y originalidad de los alimentos argentinos en virtud de las circunstancias sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación, impulsando el uso de atributos de valor diferencial en los alimentos.

#### Entidades descentralizadas del MAGyP

Existen entidades y proyectos descentralizados<sup>2</sup> pero dependientes orgánicamente del MAGyP. Estas acciones convergen en la generación de valor agregado; estos son:

- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): es el instrumento de inversión pública del MAGyP. Para su operatoria cuenta con recursos del Estado Nacional y provinciales y de préstamos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BIRF. Cuenta con un área específica para temas de competitividad, especialmente el desarrollo de clúster productivos.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA): es una entidad

<sup>2</sup> Véase el anexo con desglose de las acciones y proyectos.

descentralizada, autárquica y autónoma del MAGyP. Su función es ejecutar y reglamentar, como ente técnico, las políticas inherentes a los temas de calidad e inocuidad alimentaria. Dispone de una Dirección Nacional específica para la temática de calidad.

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): es una entidad descentralizada, autárquica y autónoma del MAGyP. Desarrolla actividades de extensión e investigación en tecnología agropecuaria. Dispone de la Unidad Integrada de Apoyo a las Iniciativas Rurales (UNIR), en conjunto con la Fundación ArgenINTA, que estimula el desarrollo de los agrobizos y aplicación de conceptos de calidad.

### Entidades fuera del MAGyP

Del relevamiento efectuado surge que por fuera del ámbito del MAGyP se desarrollan diversas acciones que, directa o indirectamente, trabajan sobre el agregado de valor de los alimentos. Si bien ellas no son objetivo del presente estudio, entender la diversidad de actores que se desempeñan en el ámbito obliga a estructurar una mejor coordinación y relevamiento de las acciones para la generación de políticas inclusivas.

Los organismos, detectados, que intervienen tanto dentro del Estado Nacional como los provinciales son:

- Ministerio de Turismo: intervención en el PRONATUR.
- Ministerio de Desarrollo Social: programa Emprendedores de nuestra tierra (organización, cooperativismo, microcrédito, apoyo a proyectos productivos y generación de estrategias de comercialización).
- Ministerio de Industria: con el programa Sistemas productivos locales (clúster de agroindustria), proponiendo el estímulo a la asociatividad empresarial.
- Secretaría Pyme y Desarrollo Regional (SEPYME): programa de acceso a la competitividad.
- Agencia Calidad San Juan: organismo de la provincia homónima que posee varias herramientas de desarrollo de la calidad, asistencia financiera, asistencia técnica y ANR, etc.
- Instituto Desarrollo Productivo (IDEP) de Tucumán: trabaja sobre la promoción para la generación de valor agregado, promoción de las exportaciones, desarrollo de la estrategia de marca “Tucumán”, etc.,
- Proyecto Eficiencia de Cosecha y Poscosecha de Granos (PRECOP): depende del INTA de Manfredi (Córdoba).

## 2.4 LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL PROCAL II

### Recursos financieros

El desarrollo del PROCAL II se realiza mediante fondos del BID, el cual aporta un 80 % del costo y el 20 % restante es contribución del Estado Nacional argentino mediante sus fondos propios. El costo total del programa es de 4 147 038 USD<sup>3</sup>. El presupuesto original de 3 747 038 USD tuvo una adenda de 400 000 USD por parte del BID, totalizando 4 147 038 USD.

El PROCAL II tuvo un aumento sustancial del 52 % con respecto a los 2 723 200 USD que costó el PROCAL I.

Si bien la dependencia de fondos externos se puede considerar una debilidad institucional ante la no incorporación plena al presupuesto del MAGyP, este tipo de financiación y su forma de gestión han permitido obtener ciertas fortalezas que superan las debilidades:

- Transparencia administrativa en la ejecución por las exigencias de las administradoras de los fondos.
- Alta capacidad de respuesta en la ejecución de los fondos.
- Capacidad para responder al cronograma de acciones previstas en tiempo y forma.
- Efectividad de ejecución, comparada con otros niveles estatales.

### Recursos humanos

El PROCAL II cuenta con recursos humanos variados y calificados, en su amplia mayoría con postgrados pertinentes, especialmente en el área de agrobizos. La estructura directa se conforma con un coordinador, un contador, tres administrativos y más de 60 consultores contratados a demanda de acción local.

Indirectamente colaboran otras 70 personas que pertenecen a la DNTyCPAyF, dos empleados en el PROSAP y cinco personas en el IICA. El total de personas directas e indirectas que desempeñan funciones representa aproximadamente el 7 % del total del MAGyP<sup>4</sup>.

La continuidad temporal del equipo gerencial y el desarrollo de una buena comunicación, basada en el conocimiento de las personas, ha permitido que el PROCAL II se haya consolidado en varios espacios de interacción como mesas o consejos, en los que interactúan todas las entidades en referencia a un tema (por ejemplo, productos ecológicos).

<sup>3</sup> El tipo de cambio es 4,5 ARS a 1 USD.

<sup>4</sup> Véase la Figura 4.

### **Liderazgo estratégico y gobernanza**

*Sobre el liderazgo y gobernanza:* en el espacio de la gobernanza, que se podría definir como la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado que proporciona a este buena parte de su legitimidad, se aprecia que el PROCAL II posee una gobernanza genuina que se ha construido por medio de acciones locales que han tenido implicancias nacionales.

*Sobre la capacidad como formuladora de políticas:* es de interés reflexionar sobre las instancias de generación de políticas o mandatos institucionales. En el área del MAGyP parece estructurarse como un espacio difuso con varios niveles de toma de decisiones. Existiría una confusión sobre cuál es la instancia que debe proponer los mandatos. Es por ello que, ante la falta de mandatos institucionales claros, prima ejecutar proyectos y programas sobre acciones más estratégicas y de formulación de políticas.

## **2.5 VÍNCULOS INTRA E INTERINSTITUCIONALES**

*Sobre la capacidad de coordinación:* la interacción alcanzada por ValorAR ha permitido que la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) pueda coordinar acciones con los demás proyectos intra MAGyP de forma exitosa. Esta mejora de la coordinación se ha basado en la contigüidad y continuidad laboral del personal, especialmente por el tratamiento de

temáticas comunes, basado en capacidades personales de los coordinadores. Asimismo, el coordinador del sistema ValorAR y PROCAL II es la misma persona. Pero también se deberá prestar atención a que la mejora no se base en las capacidades de las personas sino en la estructura y mecanismos de funcionamiento.

Es de destacar que la coordinación con los demás estamentos extra MAGyP deberá ser reforzada mediante la generación de un espacio de convergencia más sistemático. Se espera que la creación de una SVANT, específica para el tema de valor agregado, pueda generar no solo la coordinación de los elementos disociados en el Estado Nacional, sino también la capacidad de emitir mandatos institucionales que interpreten a los diferentes grupos de interés en forma segmentada.

*Sobre la capacidad de vinculación interinstitucional:* la UEP desarrolló una buena comunicación basada en el conocimiento de las personas y la continuidad del equipo gerencial que se ha consolidado en varios espacios de interacción, como mesas o consejos, en los que interactúan todas las entidades en referencia a un tema (por ejemplo, productos ecológicos).

Asimismo, se ha vinculado, mediante convenios con universidades nacionales y privadas, a fin de brindar garantías adicionales una vez finalizado el proyecto.

## Capítulo 3

# Modelo organizacional del PROCAL II

### 3.1 SERVICIOS PRESTADOS

El PROCAL II dispone de un portafolio de servicios ofrecidos a los beneficiarios que actúan complementariamente a los servicios agregados del sistema ValorAR.

La amplitud del portafolio de servicios desarrollados por el PROCAL cubre un alto porcentaje de las necesidades de los destinatarios, siempre focalizado en una visión amplia de los temas inherentes a la calidad (véase el Cuadro 1).

### 3.2 CLIENTES

El PROCAL II atendió a una amplia diversidad de clientes que abarcan las diferentes realidades productivas de la Argentina, especialmente aquellas áreas de interés para los gobiernos provinciales y

que representan la diversidad de zonas agroecológicas nacionales.

Si bien este estudio, por cuestiones de disponibilidad de tiempo, no incluyó entrevistas directas con los beneficiarios, sí que ha analizado los logros alcanzados para cada uno de los casos atendidos.

Los beneficiarios cubren un amplio espectro de tamaño y diversas posiciones dentro de la estructura de la cadena, pero prioritariamente se ha trabajado con pequeños productores en las seis regiones seleccionadas, como se puede ver en el Cuadro 2.

### 3.3 INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS EMPLEADOS

Si bien la capacidad del PROCAL II es amplia y comprende varias herramientas, no existe una

CUADRO 1

#### Servicios ofrecidos por el PROCAL II

Áreas de servicio	Servicios ofrecidos <sup>5</sup>	Básicos	Secundarios
1. Valoración de modelos de negocios			
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena			
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento			
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación a empresas y mercados	No ofrecido		
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas			
6. Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto			
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	No ofrecido		
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto			
9. Diseño de políticas y estrategias	No ofrecido		
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios			
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios			
12. Otros que no se puedan clasificar dentro de los anteriores (capacitación)			

Fuente: entrevistas con informantes clave.

<sup>5</sup> La clasificación de "básico" implica la prestación primaria de bienes y servicios, considerados como elementos directos para desarrollar una capacidad en el cliente o destinatario. La clasificación de "secundario" se utiliza cuando la satisfacción de la necesidad se realiza indirectamente y por medio de otras herramientas.

CUADRO 2

**Servicios demandados al PROCAL y su capacidad de satisfacción**

Descripción de los clientes	Servicios demandados <sup>6</sup>	Capacidad para satisfacer las demandas - Calificación cualitativa <sup>7</sup>
Exportadores medianos de frutas de pepita	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores medianos de fruta de carozo	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Elaboradores pequeños de dulces de frutas	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Feriantes pequeños de dulces de frutas	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Exportadores grandes de dulces de frutas	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños de fruta fina	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños de miel	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños de dulces varios	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños de hortalizas	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños de cerdos	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños lechería (yogur y quesos)	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños y medianos – Acuicultura	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria
Productores pequeños frutos secos (nogal)	1,2,3,5,6,8,10,11 y 12	Satisfactoria

Fuente: entrevistas con informantes clave.

CUADRO 3

**Valoración de servicios, programas y estrategias de instrumentos**

Áreas de servicio	Programas	Estrategias de instrumentos
1. Valoración de modelos de negocios	Red IPA	Información varia sobre líneas de inversión
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación	n.a.	
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	PROCAL	Herramientas de diferenciación <sup>8</sup> y capacitación
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	n.a.	
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	PROCAL	Fomento del asociativismo y capacitación
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	PROCAL y PROSAP	Consultoría ANR BIRF
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	PROCAL	Capacitación
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	PROCAL y proyectos piloto	Herramientas de diferenciación y capacitación
9. Diseño de políticas y estrategias	n.a.	
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agonegocios	PROCAL	Capacitaciones, publicaciones y foros
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agonegocios	PROCAL y foros técnicos	Capacitación <i>in situ</i> , becas, ferias y foros

Fuente: entrevistas con informantes clave.

n.a.: no aplicable

<sup>6</sup> Servicio 12: comprende varias temáticas de capacitación siempre referentes a la formación de recursos humanos, especialmente en las áreas inherentes a la calidad, la inocuidad y la diferenciación de productos alimentarios.

<sup>7</sup> Comprende la calificación cualitativa de no satisfactorio, medianamente satisfactorio y satisfactorio.

<sup>8</sup> Herramientas de diferenciación, comprende sellos y certificaciones.

separación tangible de la propia operatoria, siendo difícil separar el accionar de una herramienta de otra. Asimismo, las acciones del PROCAL II se han complementado con los demás programas que conforman el sistema ValorAR.

Es de destacar que las herramientas aplicadas, tanto en PROCAL II como en ValorAR, no contemplan acciones (en forma directa) sobre el fortalecimiento de los vínculos con el mercado, ni la generación de espacios de coordinación de las cadenas. Estos espacios vacantes deberían incluirse en el diseño de la etapa del PROCAL III (véase el Cuadro 3).

### 3.4 CAPACIDADES VIGENTES DEL PROCAL II CON RELACIÓN A LOS SERVICIOS QUE OFRECE

La estructura organizacional establecida en el PROCAL y la polifuncionalidad de los empleados no permite asignar personal específico para cada área

de servicio. Ello se configura como una debilidad, puesto que no permite un seguimiento correcto de los resultados, así como tampoco atribuciones de responsabilidad individual de los empleados.

Las capacidades para la provisión de servicios se detallan en el Cuadro 4.

### 3.5 DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

La valoración de las variables que conforman las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)<sup>12</sup> se ha realizado de forma cualitativa subjetiva (priorización de uno a cinco). La ventaja comparativa del PROCAL II con respecto a otros estamentos dentro del MAGyP y en las entidades descentralizadas se puede resumir en:

<sup>12</sup> Se priorizaron cinco variables para cada ítem del análisis FODA, ordenándolas por orden de importancia.

CUADRO 4

**Categorización y relación de importancia de las áreas de servicio utilizadas por el PROCAL II**

Áreas de servicio	Asignación de personal <sup>9</sup>	Importancia relativa del servicio con el financiamiento/ ingresos generados <sup>10</sup>	Nivel de capacidad <sup>11</sup>
1. Valoración de modelos de negocios	No desglosado	9	2
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	No desglosado	1	4
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	No desglosado	3	2
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas			
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	No desglosado	5	2
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	No desglosado	6	4
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto			
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	No desglosado	7	3
9. Diseño de políticas y estrategias			
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	No desglosado	8	3
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	No desglosado	2	3

Fuente: entrevistas con informantes clave.

<sup>9</sup> Número estimado de personas que trabaja en cada una de las áreas de servicio.

<sup>10</sup> En orden de prioridad del 1 al 11 (1= más fondos asignados, 11= área a la que se proporcionan menos servicios).

<sup>11</sup> Nivel: 1 = ninguna; 2 = básica; 3 = moderada; 4= avanzada.

CUADRO 5

**Determinación de la matriz FODA del PROCAL II**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El PROCAL II se sustenta en el éxito de la etapa primera</li> <li>▪ Existe conocimiento tecnológico del equipo para la ejecución exitosa de la fase II</li> <li>▪ Existe una alta demanda para desarrollar tanto proyectos piloto como capacitaciones</li> <li>▪ Alta capacidad técnica de consultores y técnicos, fruto del fortalecimiento institucional</li> <li>▪ Buena difusión a través de la web (y otros) del programa que incrementa la demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No posee financiamiento directo para inversiones duras</li> <li>▪ La gran demanda de actividades estacionales produce dificultades para el cumplimiento del cronograma en tiempo y forma</li> <li>▪ Ciertas dificultades para el trabajo conjunto y la coordinación, por la dispersión territorial de los técnicos.</li> <li>▪ El registro nacional de implementadores mantiene un número muy bajo de profesionales</li> <li>▪ Dificultades al coordinar visitas de seguimiento a los proyectos piloto con establecimientos de difícil acceso y dispersos</li> </ul>
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La creciente demanda de alimentos certificados en países importadores</li> <li>▪ La demanda de sistemas de gestión de calidad (SGC) y herramientas de diferenciación es cada vez mayor por parte de los productores y elaboradores</li> <li>▪ La creación de la SVANT</li> <li>▪ La buena articulación con PROSAP e IICA con respecto a la capacidad financiera y administrativa</li> <li>▪ La incorporación de las actividades vinculadas a la producción orgánica al PROCAL II</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de compromiso de los beneficiarios del programa</li> <li>▪ Falta de compromiso de la contraparte de la actividad planeada</li> <li>▪ Estancamiento de trámites para realizar actividades en el circuito (PROCAL II/PROSAP/IICA).</li> <li>▪ Dificultad para coordinar actividades con otras áreas del MAGyP</li> <li>▪ Dificultades para intervenir en determinadas áreas por aspectos políticos</li> </ul>

Fuente: entrevistas con informantes clave.

- la experiencia del equipo y su continuidad;
- la estructuración de un equipo multidisciplinario que le permite comprender, con un enfoque sistémico, la complejidad de las diferentes facetas del agregado de valor.

Si bien existe una compleja trama de servicios, dentro del Estado no existen otros prestadores que brinden servicios iguales, al menos de una forma tan integral.

El análisis FODA realizado permite establecer un horizonte que sobrepasa la determinación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Las debilidades y amenazas presentan los desafíos que el PROCAL II debe superar para mejorar la eficacia del accionar de la unidad. Las oportunidades muestran un escenario positivo que, de ser aprovechado, permitiría una fuerte consolidación del PROCAL II, sosteniendo el liderazgo obtenido.

Los logros alcanzados por el PROCAL II son pertinentes a los objetivos establecidos en el diseño del programa.

Los resultados de las últimas evaluaciones del desempeño operativo mostraron una respuesta positiva, contabilizándose los datos siguientes:

- Ejecución de 29 proyectos piloto, distribuidos en las seis regiones productivas consideradas en el PROCAL II.

- Elaboración de 90 proyectos y planes de negocio.
- Aportes no reembolsable que generaron inversiones por 2 515 368 USD con un aporte de 960 378 USD.
- Elaboración de 8 protocolos de calidad para el sello “Alimentos Argentinos”.
- Implementación de 46 acciones de capacitación, con 6 754 beneficiarios directos.
- Elaboración de 9 estudios especiales sobre valor agregado y agroindustrias.
- Realización de 10 ferias y exposiciones.
- Realización de 26 foros y congresos.

**Desempeño del personal:** un equipo de trabajo consolidado, tanto en el tiempo como estable, aunque el personal trabaje bajo contrato temporal, los planes continuos de fortalecimiento del personal han resultado eficaces. La contratación de profesionales radicados en las localidades del proyecto permitió un buen seguimiento de los proyectos.

**Desempeño financiero y económico:** el PROCAL II, por exigencias administrativas de la operatoria de las entidades de financiación, debe presentar evaluación de desempeño para la verificación y control de las erogaciones efectuadas y de los logros obtenidos. Los procesos administrativos (inherentes a la gestión del BID), la aplicación de



contratación bajo términos de referencia, la relación con el PROSAP y la administración del IICA han logrado una eficiente gestión, permitiendo una pronta respuesta inusual en la administración pública. Hasta el momento, todas las evaluaciones han sido positivas y están permitiendo la aprobación de sucesivas etapas del programa.

El PROCAL II no ha considerado la generación de recursos propios por medio de la oferta de servicios. Esta abstención, si bien limita la generación de recursos, ha permitido enfocarse en las metas establecidas, sin desvío de las mismas por conflicto de intereses monetarios o prioridades asignadas.

**Desempeño de prestaciones:** el sistema de los proyectos piloto ha permitido efectuar las acciones con la intensidad suficiente como para observar los resultados en un tiempo prudencial, junto con el seguimiento de los implementadores y consultores locales, permitiendo alcanzar una buena inserción de las acciones y una correcta apropiación.

### 3.6 VENTAJA COMPARATIVA INSTITUCIONAL

Para expresar las ventajas comparativas que posee el PROCAL II, como una parte integrante del sistema de agregado del MAGyP y entidades descentralizadas, se presenta el siguiente cuadro comparativo.

CUADRO 6

**Cuadro comparativo de servicios y ventajas comparativas**

Institución	Principales servicios que presta para apoyar desarrollo a agronegocios	Relaciones con el PROCAL II	Ventajas comparativas o fortalezas en la prestación de servicios
SENASA (DCA)	Control y fiscalización	Complementarias a las ofrecidas por el PROCAL II	El PROCAL II no ofrece dado que sus funciones no las contemplan
UNIR	Mercadeo	El PROCAL II no ofrece	La UNIR posee personal formado en mercadeo
	Financiamiento	La UNIR solo analiza las posibilidades de financiación	El PROCAL II posee relación con los ARN y accede a la financiación
	Calidad	Similar a ofrecida por el PROCAL II	El PROCAL II posee un abordaje e implementación más integral
	Proyectos	El PROCAL II no desarrolla	La oferta integral de la UNIR permite establecer un plan de negocios más integral
	Capacitación calidad	Similar a las ofrecidas por el PROCAL II	La UNIR y el PROCAL II realizan coherentemente sus acciones
PROSAP	Iniciativa de Desarrollo Regional (IDR)		Fuerte financiación y buena comunicación con las provincias
	Iniciativa de desarrollo de clúster (IDC)	Orientados hacia la competitividad y complementario a las acciones del PROCAL II	Fuerte financiación, acción directa sobre las gobernaciones
	Iniciativa de Transferencia de Innovación (ITI)	El PROCAL II no desarrolla directamente	El PROSAP posee buenas capacidades del personal y capacidad económico-financiera

Fuente: entrevistas con informantes clave.



## Capítulo 4

# Buenas prácticas institucionales y necesidad de desarrollo

### 4.1 BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los integrantes del sistema ValorAR y la recopilación de información secundaria, se puede establecer que el PROCAL II ha observado una serie de buenas prácticas institucionales, a saber:

*Sobre las estrategias e instrumentos internos de gestión:* la estrategia establecida por el PROCAL II posee dos componentes principales. El primero es el de brindar los servicios por medio de casos emblemáticos denominados proyectos piloto, los cuales, no solo han reducido su tiempo de aplicación por la intensidad de aplicación, sino que además han actuado como difusores de las prácticas adoptadas.

*Sobre el fortalecimiento institucional:* este aspecto constituyente del proyecto se ha considerado innovador. Se ha dirigido a optimizar y consolidar la capacidad institucional del ámbito del MAGyP, especialmente en la coordinación con el sector privado, para actuar como un centro de apoyo y asistencia integral a las empresas y productores. Concurrentemente, se han generado capacidades de gestión en las instituciones intermedias de segundo grado<sup>13</sup>. Esta estrategia ha permitido descentralizar las actividades administrativas y técnicas en puntos focales de las seis regiones del país que participan en el proyecto.

Asimismo, se ha logrado establecer una fuerte vinculación con instituciones público-privadas, con participación en más de 10 ferias y exposiciones y 26 congresos y foros. Se ha fortalecido también la vinculación con entidades del área académica, organizaciones no gubernamentales, empresas de certificación, cámaras empresariales, etc.

Se entiende que el PROCAL III deberá tener en cuenta y profundizar sobre el fortalecimiento institucional de las entidades en el ámbito del Estado

provincial. El fortalecimiento institucional ha permitido capacitar a los recursos humanos, condición que ha mejorado las cualidades de los equipos de trabajo y su cohesión conceptual.

*Sobre los proyectos piloto y prestación de servicios:* este sistema está orientado a promover en el ámbito territorial la adopción de sistemas de gestión de calidad y diferenciación por parte de los privados. La elección del área de proyecto o beneficiarios objetivo permite mejorar la apropiación de las acciones desarrolladas por medio de un diagnóstico inicial y consensuado con las propuestas realizadas por las contrapartes locales (gobiernos provinciales y entidades privadas).

El tiempo preestablecido para los proyectos piloto por medio de un cronograma, de entre cuatro a seis meses, junto con el seguimiento de la ejecución del proyecto y validación de los alcances obtenidos por medio de un taller regional, permiten validar los objetivos obtenidos.

Asimismo, el uso de puntos focales ha permitido fortalecer regionalmente los procesos de construcción de identidad, desarrollo de capacidades público-privadas y la formación de profesionales especializados en las cadenas agroalimentarias locales.

*Sobre el seguimiento de los proyectos:* la modalidad de selección de áreas de intervención en forma consensuada con los actores locales, el diagnóstico y la determinación de las acciones que llevar a cabo han permitido establecer fehacientemente las condiciones previas al proyecto. Por otra parte, el trabajo de un consultor local, que actúa durante el proyecto con visitas programadas y una lista de chequeo de tareas a cumplir, sumado a la realización de un taller de cierre por región, permiten evaluar las implementaciones logradas.

Concurrentemente y con la finalidad de asegurar la sostenibilidad temporal de las acciones, se han realizado acciones de capacitación de los recursos humanos.

*Sobre la descentralización de las funciones:* la ejecución de los proyectos por medio de consultores

<sup>13</sup> Cámaras, federaciones, etc.

contratados en el área de ejecución y vinculación con los gobiernos provinciales ha permitido mejorar la eficiencia de la respuesta a las necesidades de los proyectos, así como una sustancial apropiación de las acciones de los mismos.

La estrategia de trabajo con los actores locales ha generado empatía de acción en el desarrollo de las acciones, permitiendo que la apropiación de las acciones por parte de los gobiernos locales del PROCAL II sea exitosa.

*Sobre los procesos administrativos:* la generación de un espacio de administración diferenciada de la estatal para dar respuesta a las exigencias de las entidades financiadoras, estableciendo procesos administrativos y de gestión transparentes, permitió que el manejo de los fondos fuera eficaz. Asimismo, la contratación de consultores por selección de currículum vitae, el uso de términos de referencia y la contratación por tiempos definidos y objetivos determinados permitieron que se realice una aplicación sólida de los recursos humanos. La necesaria interacción con el PROSAP y la gestión de los recursos económicos financieros por parte del IICA permitieron generar un espacio de transparencia en los recursos.

## 4.2 FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Los denominados factores de éxito del PROCAL II se refieren a aquellas condiciones o variables que permitieron, por sí solas o por interactuar con otras, obtener un rendimiento superior. La percepción de esta consultoría es que la mejora de la prestación de servicios exitosos se basa, para este caso, en una serie de condiciones, a saber:

*Administración y flujo de fondos:* la acción conjunta del PROSAP y el IICA, unido a los sistemas administrativos del BID, ha permitido establecer un buen rendimiento de las erogaciones, que generaron capacidad de respuesta a las necesidades del programa.

*Fortalecimiento institucional:* la existencia de un componente específico para la generación de capital de recursos humanos ha sido fundamental para generar capacidades, raramente adquiridas en la etapa de grado de las carreras afines a las ciencias agrarias.

*Proyectos piloto:* la estrategia de abordaje a un grupo de productores o agroindustrias que poseen similar problemática, haciendo una aplicación intensa de las herramientas durante un período de seis meses, ha sido exitosa. Ha permitido generar un espacio de cambio y adopción mancomunado,

en que la interacción entre los beneficiarios produce una acción sinérgica.

*Equipo sólido, formado y con capacidad de respuesta:* la experiencia del equipo de trabajo y su coordinador, junto con el componente de fortalecimiento institucional, ha generado un equipo con gran solidez conceptual y conocimiento de la problemática de los agronegocios. Adicionalmente, se ha dado una baja rotación de personal lo que, sumado a la contratación local de los agentes de cambio, ha permitido mejorar las acciones, disminuyendo las pautas culturales que pudieran generar rechazo al sistema.

## 4.3 LIMITANTES EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Si bien las acciones del PROCAL II han sido completadas en su totalidad y en forma satisfactoria de acuerdo a las evaluaciones realizadas, se deben destacar aquellas variables que limitaron su accionar:

- Ha habido una débil inserción del PROCAL II en la institucionalidad del MAGyP. La creación de la SVANT sería una solución para mejorarla.
- La capacidad operativa ha sido adecuada para el volumen de proyectos piloto, pero resulta insuficiente para atender a un país tan extenso con 23 provincias y con un número estimado de 300 000 productores agropecuarios.
- Existe una baja capacidad operativa de algunas contrapartes de los estados provinciales, lo que indica que se deberán fortalecer las capacidades locales.
- Se ha logrado un número reducido de implementadores de calidad, debido a la incapacidad o falta de decisión política de los privados en la adopción motu proprio de los sistemas de calidad. Se deberá seguir promocionando en el ámbito estatal la adopción de dichos sistemas.
- Se ha hecho frente a dificultades para el trabajo conjunto y la coordinación entre las seis regiones. Se deberán fortalecer los puntos focales, especialmente en el ámbito de la promoción y facilitación de la logística de acceso a los proyectos.

## 4.4 POSIBLE RUTA DE DESARROLLO DEL PROCAL II

La potencial ruta de desarrollo de las acciones futuras se puede segmentar en diversas áreas:

1. *Sobre la transformación institucional:* la generación de la estructura de la SVANT

produce un cambio de paradigma. El traspaso de la estructura del sistema ValorAR, junto con el PROCAL II de la DNTyCPAyF, a la nueva SVANT permitirá una mejora sustancial de la institucionalización del proyecto, jerarquizándose políticamente por el cambio de una dirección a una subsecretaría.

Otro factor de importancia es la mejora de la consolidación y sostenibilidad de los proyectos de calidad en el ámbito del MAGyP y la estabilidad de las acciones y del recurso humano formado. Asimismo, se deberán unificar conceptos alrededor de temas como agronegocios y valor agregado, conformando una unidad conceptual de los actores.

**2. Sobre el PROCAL III:** si bien el PROCAL I y II desarrollaron acciones desde la oferta de productos y servicios agroalimentarios, el PROCAL III debería sustentarse en acciones que se enfoquen desde la demanda. Este cambio de enfoque permitirá efectuar el análisis desde el consumo, estudiando las variables que definen la percepción del valor agregado, la disponibilidad y los aspectos simbólicos de los signos distintivos de calidad, entre otros. Esto permitirá establecer relaciones sobre si las acciones de valor agregado realizadas en el PROCAL I y II se corresponden con las percibidas por parte del consumidor. También retroalimentaría las acciones de generación de valor que se deben establecer en la etapa productiva.

**3. Sobre la generación de mandatos y coordinación:** la nueva SVANT deberá establecer acciones tendientes a la formulación de normas y reglas que conformen políticas segmentadas que consideren la heterogeneidad de los actores que conforman las diferentes cadenas agroalimentarias. Para este caso, el PEA es una orientación estratégica y la SVANT la ejecutora de las acciones.

Estas políticas deberán ser sustentadas en la gradualidad de intervención, construyendo un verdadero sistema de apoyo al desarrollo de los agronegocios, superando a la actual situación sustentada básicamente en instituciones y personas.

La SVANT deberá establecerse como un espacio de coordinación, tanto entre los diferentes estamentos estatales como de las entidades descentralizadas del propio MAGyP, y externas al mismo, generando un sistema institucional de valor agregado.

**4. Sobre la generación de sistemas de información de mercados:** la construcción de políticas activas se deberán realizar sobre información de mercados con énfasis en las tendencias y comportamientos del consumo de alimentos en los ámbitos nacional y provincial, sirviendo como elemento para toma de decisiones a nivel de políticas de apoyo al desarrollo de los agronegocios. Se deberán integrar espacios del MAGyP que, directa o indirectamente, intervengan en la generación de información, tales como el Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA) y la Dirección de Mercados.

#### 4.5 ÁREAS PARA LA CREACIÓN O FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

Las intervenciones orientadas hacia la generación de capacidades o fortalecimiento de las existentes deben estar orientadas a mejorar las capacidades del PROCAL II para intervenir en el área local y, junto con los gobiernos provinciales, para intensificar la promoción de la adopción de sistemas de calidad.

Asimismo, se entiende que se debe intensificar el compromiso de los gobiernos locales por medio de la generación de recursos humanos específicos y localizados en la zona de acción que sean capaces de llevar adelante acciones de promoción, sin intervención del Gobierno central.

Todo ello se debe sustentar en acciones de generación de capacidades para establecer líneas de base del sistema de agronegocios con la finalidad de poder medir el impacto de las acciones que se establecen sobre el sistema y su retroalimentación permanente.

#### 4.6 ÁREAS POTENCIALES PARA EL APOYO DE LA FAO Y EL IICA

Con base en el desarrollo y análisis de las entrevistas realizadas a los líderes de opinión del sistema de gestión de los agronegocios, surgen las áreas potenciales de intervención en las cuales la FAO y el IICA pueden generar y fortalecer las capacidades del sistema de agronegocios y valor agregado en general y de la SVANT en especial. Dichas recomendaciones han sido discutidas en el taller de validación:

- Capacitación en varias áreas como inteligencia de mercado internacional, campañas de promoción de consumo local, responsable, alimentación sana, ambiental y socialmente sostenible.
- Estudio comparativo de legislación sobre alimentos artesanales en diversos países, especialmente europeos frente a americanos.

- Diseño de un programa de apoyo a las pymes que favorezca el desarrollo de agregado de valor en las producciones locales; existen restricciones de infraestructura, personal, logística, lógicas de mercado que atentan contra esta posibilidad. Debería partir de una línea de base.
- Diseñar y poner en marcha un observatorio de consumo alimentario ya que no existe información sobre este tema. Podría ser insumo para generar una estructura dentro de la Secretaría de Agregado de Valor.
- Obtener experiencia internacional en el pasaje de la producción hacia el mercado masivo, acompañando el crecimiento de las empresas, no aportando a su supervivencia.

#### 4.7 CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA EN EL DESARROLLO DE MANDATOS INSTITUCIONALES

Aquí se consideran las reflexiones del autor, agregando aquellas que surgieron del espacio de discusión y material brindado por los asistentes al taller de validación:

##### *Sobre la coordinación:*

- Existe la necesidad de ejercer una fuerte coordinación entre los diferentes estamentos, aun dentro del mismo Estado Nacional, con la finalidad de crear sinergias y hacer más eficientes las diferentes acciones que se realizan sobre el sistema agroalimentario argentino.
- Es conveniente coordinar con el sistema académico universitario, especialmente en las ciencias agrarias, para que se incorporen a su currículo aquellos contenidos referentes al estudio e implementación de sistema de calidad. Una posibilidad sugerida es la utilización de la cátedra itinerante del Banco Mundial.

##### *Sobre la orientación de los agronegocios y las políticas:*

- Es conveniente recuperar el papel del Estado Nacional en la formulación de políticas activas, teniendo en cuenta que las mismas deben atender diferencialmente a cada estamento de productores y segmentos de consumidores.
- Es necesario generar capacidades para llevar adelante el análisis prospectivo del mercado mundial de alimentos, análisis de tendencias, etc.
- Sería deseable la generación de espacios similares al PROCAL en las diferentes provincias, con capacidad para ejecutar las políticas y mandatos originados dentro del MAGyP.

- Se ha visto la necesidad de establecer políticas segmentadas y graduales para cada espacio productivo, como una forma de atender eficientemente a las realidades del país.
- Igualmente, se ha identificado la necesidad de avanzar sobre conceptos certificables de valor agregado ambiental en respuesta, no solo de las nuevas tendencias mundiales, sino como una salida comercial para los pequeños productores que realizan agricultura familiar.
- Por último, se aconseja proponer estrategias colectivas para aumentar la sostenibilidad del recurso humano de implementadores, ya formado en sistemas de calidad, con la finalidad de su incorporación como personal permanente de las agroindustrias.

##### *Sobre la unidad conceptual del valor agregado:*

- Diversas entidades dependientes del MAGyP poseen conceptos diversos sobre el valor agregado y los agronegocios. Existen enfoques desde el incremento de la apreciación, desde los conceptos de calidad y diferenciación, desde la capacidad de satisfacción de necesidades y deseos o bien desde la generación de ventajas competitivas apropiables.

##### *Sobre el consumo:*

- El taller de validación coincidió en la necesidad de establecer acciones para obtener conocimiento sobre los aspectos que definen tanto el consumo de alimentos como la capacidad de apreciación que poseen los consumidores sobre los aspectos de calidad y los signos distintivos que se utilizan.
- Asimismo, se apuntó sobre la conveniencia de poder establecer las orientaciones de la dinámica de consumo para anticiparse a las tendencias, generando los satisfactores suficientes para atender a la demanda.

##### *Sobre el tejido social y desarrollo local:*

- Existe el desafío de aprovechar las oportunidades para producir un desarrollo territorial con equidad social, activando el entramado social y productivo de las pequeñas y medianas comunidades a través del agregado de valor a las materias primas que se producen en la región, ya sea por medio de una transformación del producto, una diferenciación por sus atributos, su forma de producción o su origen. Estas actividades generan dinámicas locales, creando empleo, reteniendo la

renta en el lugar y contribuyendo al desarrollo territorial. En específico, se recomienda:

- Fortalecer las economías de cercanía que interpela a “economías de escala” que muchas veces son tales por no contemplar externalidades. Los agricultores familiares y sus organizaciones tienen una función fundamental en la seguridad y soberanía alimentaria en todo país y el fortalecimiento del tejido social.
- Propender al análisis de los canales cortos de comercialización, en los cuales el pro-

ductor recibe un valor superior por su producto, el consumidor conoce lo que consume y su origen, el territorio retiene la renta que se genera en él y existen más oportunidades de empleo en el mismo. También se contribuye al agregado de valor a través del rescate de especies locales que contienen valores nutricionales y culturales que son demandados por los consumidores.





# Bibliografía

CEPAL, FAO e IICA. 2011. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*. San José (Costa Rica).

OBSCHATKO, E., GANDUGLIA, E. S. y ROMÁN, F. 2006. El sector agroalimentario argentino 2000-2005. IICA, Buenos Aires.



## Anexo A

# Lista de referentes de valor agregado entrevistados

Apellido y nombre	Cargo	Institución
Juan Manuel Alderete	Coordinador PROCAL II	ValorAR
Pablo Morón	Coordinador	ValorAR y sello de calidad "Alimentos Argentinos"
Marcelo Yasky	Subsecretario de Agricultura	MAGyP
Óscar Solís	Subsecretario de Valor Agregado	MAGyP
Julián Óscar Esnoz	Coordinador	PRONATUR y PROCAL II
Norma Dobaño	Directora de Análisis Económico Pecuario	MAGyP
Consolación Oraño	Dirección Nacional de Transformación y Comercialización de Productos Pecuarios	MAGyP
Juan Usandivaras	Coordinador Adhonorem (PROARGEX)	PROARGEX
	Director Ejecutivo (Fundación Exportar)	Fundación Exportar
Celina Moreno	Coordinadora	Red IPA
Natalia Curcio	Coordinadora	PRONAO
Carlos León	Coordinador	PROSAP e iniciativas de desarrollo de clúster
Augusto de Haro	Coordinador de la UNIR (INTA)	INTA
Guillermo González Castro Feijoo	Jefe del área de Finanzas y Mercadeo, Fundación ArgenINTA	Fundación ArgenINTA
Juan Carlos Batista	Dirección de Calidad Agroalimentaria	SENASA
Pablo Pintus	PROCAL/PROSAP	



## Anexo B

# Principales mandatos institucionales que sostienen el accionar del Programa de Gestión de la Calidad y Diferenciación de Alimentos

- Resolución n.º 392, de 19 de mayo de 2005, por el que se creó el sello “Alimentos Argentinos - Una elección natural”, y su versión en idioma inglés “*Argentine Food - A Natural Choice*”, para distinguir aquellos productos que se destaquen por su calidad, niveles de innovación tecnológica, posicionamiento en los mercados y promoción de los aspectos sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación de los alimentos argentinos.
- Resolución n.º 496, de 14 de noviembre de 2008, de la antedicha Secretaría por el que se creó el Programa de Desarrollo de las Economías Regionales con el objetivo de mejorar las condiciones competitivas de las empresas en un marco de desarrollo regional sustentable, con fondos destinados a la ejecución de políticas vinculadas con las cadenas de valor.
- Decreto n.º 2102, de 4 de diciembre de 2008, que señala que la Subsecretaría de Agroindustria y Mercados deberá coordinar acciones tendientes al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas alimentarias y agroindustriales, proponiendo medidas de carácter global o sectorial que promuevan la generación de valor.
- Ley n.º 25 127, de producción ecológica, biológica u orgánica.
- Resolución 587/2010 de la ex SAGPyA, por la que se establece el registro de indicaciones geográficas y denominaciones de origen de productos agrícolas y alimentarios.
- Resolución 546/2010 de la ex SAGPyA, por la que se establece la metodología para la aprobación de signos distintivos.
- Ley n.º 25 380 y su modificatoria n.º 25 966 por las que se creó el régimen legal para la protección y promoción de productos agrícolas y alimentarios que presentan características o cualidades diferenciales en razón de su origen geográfico.
- Resolución n.º 496, de 14 de noviembre de 2008 de la ex SAGPyA, por la que se crea el Programa de Desarrollo de las Economías Regionales con el objetivo de mejorar las condiciones competitivas de las empresas en un marco de desarrollo regional sustentable, con fondos destinados a la ejecución de políticas vinculadas con las cadenas de valor.
- Resolución 132/2009, de la ex SAGPYA, por la que se crea el Programa Nacional de Agregado de Valor destinado a la Agroindustria (ValorAR).
- Decreto 168/2012 del Poder Ejecutivo Nacional, por el que se modifica la estructura del MAGyP, creando la Subsecretaría de Valor Agregado y Nuevas Tecnologías (SVANT).



## Anexo C

# Principales acciones de valor agregado en entidades descentralizadas del MAGyP

### SENASA

La Dirección de Calidad Agroalimentaria (DCA), perteneciente a la Dirección Nacional de Inocuidad Agroalimentaria (DNICA) del SENASA, entidad descentralizada del MAGyP, se responsabiliza de las normas regulatorias del comercio externo e interno de productos de origen animal y vegetal y de las tareas de auditoría sobre la calidad de los productos orgánicos.

Su objetivo principal es el control de la aplicación de las normas de sanidad, calidad y condiciones técnico-sanitarias desde el proceso de producción hasta el despacho de los productos.

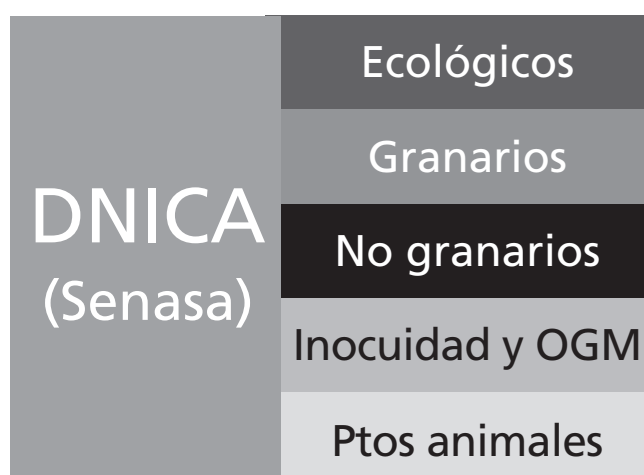
### Coordinación de productos ecológicos

Algunas de las funciones establecidas para dicha coordinación son:

- Elaborar y actualizar la propuesta normativa sobre la producción, elaboración, envasado, etiquetado, comercialización y certificación de productos orgánicos o biológicos de origen vegetal y animal y coordinar los comités técnicos específicos.
- Proponer el reconocimiento recíproco y la homologación del Sistema Argentino de Control de las Producciones Orgánicas con otros sistemas en los principales mercados de destino.
- Proponer la habilitación de certificados para su inscripción en el Registro Nacional de Empresas Certificadoras de Productos Orgánicos y proponer las sanciones por incumplimiento.
- Supervisar los sistemas de producción primaria e industrialización del circuito orgánico.

### Coordinación de productos granarios

- Elaborar las propuestas de normas de clasificación, tipificación, estandarización y especificaciones técnicas de calidad para el tratamiento, acondicionamiento, acopio, conservación, transporte y comercialización de cereales, oleaginosos y legumbres y coordinar los comités técnicos específicos.
- Efectuar el seguimiento y monitoreo de la calidad, de los sistemas de clasificación, medición y análisis y de su evolución para detectar las necesidades de actualización normativa o técnica según los requerimientos de los mercados nacionales e internacionales.



- Ejercer la supervisión del funcionamiento de los sistemas privados de control y certificación de calidad de los productos de su competencia e intervenir en las tramitaciones, inscripciones, habilitaciones y sumarios relacionados con la calidad, emitiendo los dictámenes técnicos correspondientes.
- Determinar el alcance y los criterios que se deben utilizar en la interpretación de las normas técnicas, intervenir en grado de apelación ante litigios vinculados a la calidad de granos así como también proponer a la Dirección Nacional de Fiscalización las autorizaciones para la exportación, importación y comercio interno de productos que excedan las tolerancias establecidas.

### **Coordinación de productos no granarios e industrializados**

- Elaborar las propuestas de normas de clasificación, tipificación y especificaciones técnicas de calidad para la elaboración, conservación, empaque y envase, rotulado, transporte y comercialización de productos alimenticios, subproductos y derivados de origen vegetal y animal, parcial o totalmente industrializados, así como también los aditivos alimentarios y coadyuvantes de tecnología que se empleen en su procesamiento y elaboración.
- Efectuar el seguimiento y monitoreo de la calidad y de los aspectos higiénico-sanitarios de los sistemas de clasificación, medición y análisis para detectar las necesidades de actualización normativa y técnica según los requerimientos de los mercados nacionales e internacionales.
- Intervenir en las tramitaciones, inscripciones, registro, habilitaciones y sumarios relacionados con establecimientos elaboradores y con la calidad de los productos de su competencia y de los insumos que se utilicen en su procesamiento y elaboración, emitiendo los dictámenes técnicos correspondientes, proponiendo las sanciones correspondientes y elaborando los manuales de procedimiento respectivos conjuntamente con el área animal.

### **Evaluación de la inocuidad alimentaria de organismos genéticamente modificados**

La DCA del SENASA es el área responsable de llevar a cabo esta función, contando para ello con un equipo científico específico y el asesoramiento de un Comité Técnico Asesor compuesto por expertos de diversas disciplinas científicas, representando a los distintos sectores vinculados a la producción, industrialización, consumo, investigación y desarrollo de organismos genéticamente modificados.

### **Coordinación de calidad de productos, subproductos y derivados de origen animal**

Sus principales funciones son:

- Entender en la ejecución del Programa Nacional de Certificación de Calidad en Alimentos.
- Entender en la administración del Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Calidad en Alimentos.
- Evaluar la documentación de calidad y ejecutar las auditorías técnicas asociadas, relativas a la inscripción y mantenimiento de las entidades certificadoras del Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Calidad en Alimentos.
- Entender en el desarrollo de las actividades de certificación de las entidades certificadoras evaluando los protocolos de calidad en alimentos para su aprobación y seguimiento integral con supervisión y auditorías asociadas.
- Ejecutar el seguimiento de acuerdos internacionales sobre calidad de carnes con la Unión Europea, Chile, los Estados Unidos de América y Suiza.
- Realizar el seguimiento del acuerdo internacional con la Unión Europea relacionado con la calidad de la carne en sus aspectos normativos, de certificación, trazabilidad y etiquetado.
- Realizar el seguimiento del Convenio de Fiscalización de las normas de la Ley 19 162 y sus reglamentaciones entre el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile.
- Establecer las metodologías para la participación del personal del servicio en las acciones y funciones de la coordinación. Dictar cursos de capacitación e información y realizar talleres para unificación de criterios.
- Elaborar dictámenes técnicos sobre los temas de su competencia.

### **PROSAP**

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) es el instrumento de inversión pública del MAGyP. Para su operatoria cuenta con recursos del Estado Nacional, de los estados provinciales y de préstamos concedidos por el BID y el BIRF.



El PROSAP tiene como propósito estratégico apoyar los proyectos que mejoren la competitividad y fomenten el crecimiento de las actividades del sector agropecuario. Hasta la redacción del presente informe se contabilizan 146 proyectos ejecutados, formulados y en ejecución.

La iniciativa de mejora competitiva cuenta con varias herramientas:

- **Iniciativas de desarrollo de clúster (IDC):** promueven procesos de acciones y esfuerzos coordinados, apoyando a los clúster en la definición de un Plan de Mejora Competitiva (PMC) y en la implementación de acciones para llevarlo a cabo. Se trata de iniciativas que involucran decisiones consensuadas y el esfuerzo común entre el sector privado y el sector público en sus diferentes niveles, instituciones técnicas, académicas, cámaras empresariales, cooperativas de productores, etc., para el aprovechamiento de ventajas competitivas.

Los parámetros que definen a un clúster son: actividad económica compartida; producto, negocio o mercado y masa crítica; volumen relevante de productores, empresas e instituciones; y territorio (proximidad geográfica que permita la interacción y participación de los actores).

- **Iniciativas de desarrollo regional (IDR):** estas iniciativas promueven el crecimiento económico en regiones de base productiva rural. Son esfuerzos organizados y coordinados destinados a incrementar la competitividad territorial de una región mediante la mejora del entorno competitivo y la definición de estrategias de negocios para desarrollar las cadenas productivas que expliciten rasgos dinámicos, desde las más maduras hasta aquellas emergentes.

Se trata de iniciativas que involucran decisiones consensuadas y el esfuerzo común entre el sector privado, el sector público para la formulación de un Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva y las acciones fortalecimiento e inversión para implementarlo.

- **Iniciativas de transferencia de innovación (ITI):** tienen por objetivo alinear las demandas de innovaciones tecnológicas de los productores del sector agroalimentario con la oferta de instituciones de ciencia y tecnología, a fin de facilitar el acceso a innovaciones que mejoren la competitividad.

El proyecto prevé la financiación de iniciativas que representen un avance significativo sobre las prácticas y técnicas aplicadas hasta ese momento por los productores involucrados.

- **Aportes no reembolsables (ANR):** una forma de devolución de la inversión realizado por los privados bajo la forma de un aporte no reembolsable. Los beneficiarios pueden ser productores primarios: hasta el 25 % del total de las inversiones que realice individualmente, con un monto máximo de 40 000 ARS en concepto de ANR. Para mini pymes agroindustriales o de servicios: hasta el 25 % del total de sus inversiones previstas, con un monto máximo de 250 000 ARS en concepto de ANR. Patrocinador: equivalente a un 10 % del total otorgado al conjunto de los beneficiarios del PN, con un monto máximo de 50 000 ARS en concepto de ANR.



## INTA

El INTA es un organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera, dependiente del MAGyP. Fue creado en 1956 y desde entonces desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país.

Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación.

La Fundación ArgenINTA tiene por objeto facilitar la consecución de los objetivos del INTA, contribuyendo al desarrollo de la investigación y a la extensión agropecuaria, a la articulación entre el sistema científico y tecnológico con producción y a la promoción de acciones dirigidas al mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural. Asimismo, promoverá el desarrollo humano sustentable autónomo con un enfoque regional y territorial dentro de una visión nacional. Para ello, podrá actuar por sí solo o en colaboración con otros actores, sean entidades públicas, privadas, locales, nacionales o internacionales.

## UNIR

Es un emprendimiento conjunto de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA y la Fundación ArgenINTA que brinda servicios a todos los actores del sector agroalimentario y agroindustrial para facilitar su acceso a mercados y financiamiento y mejorar las estrategias de diferenciación de sus productos.

A través de los sistemas de extensión se identifican emprendimientos que necesitan financiar inversiones o capital de trabajo, acceder a nuevos mercados o mejorar su inserción en los que participan, diferenciar sus productos o avanzar en la gestión integral de sus negocios y a los que, desde la unidad, con capacidades propias o articulando con otros (programas públicos, iniciativas privadas, universidades, etc.), se apoya para aportar a la solución de su problema.

Asumiendo la heterogeneidad del medio rural, se reconoce la necesidad de un enfoque flexible, adecuando la asistencia a las diversas realidades. Los servicios son múltiples y variados y a los efectos de sistematizarlos se clasifican en las siguientes áreas:

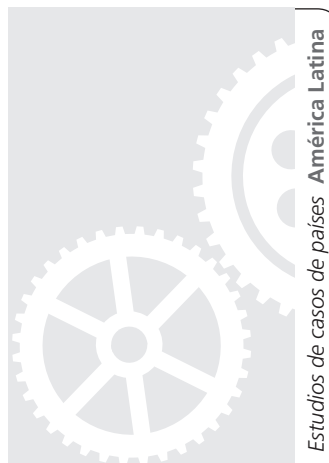
- **Financiamiento:** relevamiento de fuentes nacionales y regionales de financiamiento y búsqueda de las alternativas más acordes a la necesidad del negocio, ante demandas puntuales de financiamiento.
- **Asesoramiento para investigaciones de mercado:** apoyo metodológico para estudios autogestionados; articulación con instituciones que cuentan con capacidades para realizarlos.
- **Asistencia para la elaboración de planes de mercadeo:** asesoramiento en el diseño de un plan de marketing. Análisis de los distintos canales para optimización de los recursos disponibles. Asistencia en vinculaciones comerciales. Formas contractuales.
- **Apoyo en comercio exterior:** identificación de oportunidades comerciales, requisitos reglamentarios, costeo, apoyo para la resolución de problemas. Vinculación con instituciones especializadas en la temática.



- Clínica de alimentos: evaluación sensorial de la calidad organoléptica. Orientación para el análisis de propiedades físicas, químicas y biológicas. Análisis de envases y etiquetas. Asesoramiento para la inscripción en registros bromatológicos. Asesoramiento sobre marcas. Imagen y comunicación para informar y persuadir al consumidor. Calidad global.
- Acompañamiento en la elaboración de proyectos: asistencia técnica para la formulación y evaluación de proyectos de inversión privados y comunitarios para su presentación ante diversas fuentes de financiamiento.
- Asistencia para la conformación de fondos rotatorios: se acompaña a organizaciones de productores en el diseño y conformación de fondos rotatorios autogestionarios y su seguimiento.
- Calidad y buenas prácticas: las herramientas de calidad se conciben como estrategia de agregado de valor en los espacios rurales y periurbanos, son instrumentos para lograr una producción económica, social y ambientalmente sustentable, como así también productos diferenciados y alimentos inocuos.
- Asistencia técnica: asesoramiento para el diseño de estrategias y planes de acción para lograr los requisitos que el mercado agroalimentario demanda.
- Diagnósticos y evaluaciones del funcionamiento de los sistemas de gestión y programas de inocuidad y calidad agroalimentaria. Realización de auditorías internas, de proveedores y de tercera parte para asociaciones de productores y otras organizaciones públicas o privadas.
- Proyectos: colaboración en la formulación, ejecución y coordinación en proyectos o programas de fortalecimiento de las capacidades en temas relativos a la diferenciación, programas de calidad y buenas prácticas, así como protocolos y herramientas de gestión.
- Capacitación: organización y establecimiento de capacitaciones presenciales y a distancia sobre temáticas vinculadas a finanzas y financiamiento rural, comercialización y gestión del negocio, calidad y buenas prácticas.

## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

### Análisis del modelo institucional de la Argentina



Estudios de casos de países América Latina

El sistema agroalimentario está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura y al cambio de los patrones de consumo en pos de alimentos inocuos, de calidad, y producidos de forma responsable para con la sociedad y el medioambiente. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que se involucren en el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Por esta razón, durante la última década, muchos MAG han establecido Unidades de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y de coordinación. Para funcionar bien, estas Unidades deben tener un mandato claro y estar equipadas con suficientes recursos financieros y personal cualificado, familiarizado con enfoques agroindustriales actuales (programas de agrocadenas, agricultura sustentable, alianzas público-privadas y agricultura por contrato). No obstante, esta situación ideal ocurre raramente, sobre todo porque se requiere un cambio de mentalidad para trascender la visión productivista, y avanzar hacia un enfoque de la granja a la mesa, que incluya aspectos de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento.

La FAO ha realizado una encuesta en 71 países y ha analizado 21 estudios de caso en África, Asia y América Latina para conocer más sobre estas Unidades de Agronegocios. El objetivo principal ha sido extraer lecciones y buenas prácticas para orientar a los países miembros sobre cómo establecer y operar Unidades de Agronegocios que funcionen adecuadamente. Esta serie de estudios de casos monográficos presenta lo aprendido sobre estas Unidades y otras respuestas institucionales para reforzar el compromiso público con el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios.