

LA INSTITUCIONALIDAD COMO TEMA DE DEBATE: CONDICIONES Y ESTRATEGIAS EN EL MARCO DE LA LIBERACIÓN COMERCIAL

Roberto Martínez Nogueira
Grupo CEO - Argentina

Documento preparado para el seminario “Liberalización comercial de la agricultura y los países en vías de desarrollo: los efectos esperados y los impactos efectivos”. Santiago de Chile, 9 al 11 de noviembre de 2006

I. Introducción

El discurso convencional sobre la globalización hace de la liberalización del comercio uno de sus atributos definitorios y una condición para su avance. En ese discurso, la globalización es la expresión de una tendencia histórica de expansión de las relaciones de todo tipo entre países que genera posibilidades y oportunidades. Sin embargo, los últimos años han puesto de manifiesto una realidad en la que las asimetrías entre naciones, la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales para regular mercados y flujos y una distribución inequitativa de resultados y consecuencias, destruyen las aspiraciones ingenuas de un mundo convergente en sus regímenes económicos y en los niveles de desarrollo. El contraste entre esperanzas y amenazas se expresa en dimensiones como la integración social, la inserción de países y de sus sistemas productivos en el escenario mundial, el bienestar de las poblaciones y el acceso a los conocimientos.

Sin duda, los procesos de liberalización comercial producen fuertes presiones sobre las instituciones existentes, impulsan la activación de actores sociales y provocan redistribuciones significativas de recursos. Las tensiones y los conflictos por ellos desencadenados han dado lugar a reacciones sociales orgánicas o espontáneas, fracasos en los ámbitos para la negociación y puesto de manifiesto obstáculos casi insuperables para constituir mecanismos dirigidos a alcanzar alguna forma de *governance* global.

Estas consecuencias deben ser afrontadas y los males superados, ya que la globalización no constituye de ninguna manera un proceso cerrado. Su curso e impactos pueden ser orientados por los estados a través de políticas públicas. Para ello hace falta el fortalecimiento o la reorientación de las capacidades institucionales vinculadas al comercio, a las negociaciones y a la ejecución de acuerdos. Este fortalecimiento es una tarea que plantea desafíos complejos, ya que los problemas a superar están débil o difusamente estructurados y frente a ellos los marcos teóricos y los instrumentos disponibles se muestran aún insuficientes para producir explicaciones confiables o verosímiles y para fundamentar intervenciones eficaces.

En este documento se tratan algunos de estos desafíos y se formulan reflexiones sobre dos niveles institucionales:

- el carácter de las restricciones impuestas por la institucionalidad global para que países como la Argentina puedan avanzar de manera consistente y sin costos mayores en el aprovechamiento de las ventajas que puede aportar la liberalización del comercio,

- las consecuencias y demandas de la liberalización del comercio sobre la institucionalidad nacional, en particular sobre la estructura del estado, sobre los atributos de su gestión y sobre los modos de alcanzar una mejor articulación público-privada.

Estos dos planos de la institucionalidad para la liberalización del comercio tienen lógicas diferentes, con especificidades en sus maneras de generación, cristalización y consolidación. A su vez, el funcionamiento y los procesos de transformación institucional presentan en estos dos planos interacciones múltiples, con actores, tiempos y consecuencias llenos de tensiones y conflictos y con problemas de ajuste entre las exigencias del marco global y las capacidades locales.

En las secciones que siguen se argumenta que, conforme a los requerimientos de la liberalización del comercio y a la experiencia ya acumulada sobre el funcionamiento de los mecanismos existentes, las instituciones nacionales deben contar con calidades adecuadas y capacidades suficientes para adoptar e implementar políticas diferenciadas y creativas y para participar en negociaciones internacionales teniendo en cuenta las particularidades de los escenarios en los que éstas se despliegan. Esos requerimientos contrastan con los atributos presentes en los marcos institucionales y en las capacidades estatales caracterizados por su debilidad técnica, la dispersión de competencias y la falta de continuidad en sus políticas y elencos técnicos. Se tratará la liberalización del comercio desde la perspectiva de los países en desarrollo, aún cuando el referente empírico de la reflexión es América Latina y, en particular, la Argentina.

El trabajo está estructurado en seis secciones. Luego de esta Introducción, se considera la institucionalidad internacional que sirve de marco para las negociaciones en torno a la liberalización del comercio. En las secciones tercera y cuarta, se discute la institucionalidad regional y se analiza la opción entre multilateralismo y bilateralismo. La quinta examina la institucionalidad nacional, con particular referencia a las carencias del aparato estatal para responder a los desafíos de la liberalización comercial.

II. La institucionalidad internacional

1. Los desafíos de la globalización y de la fragmentación

Desde hace años, los fundamentos de las políticas públicas retoman viejas ortodoxias y asocian a la expansión del comercio a las posibilidades de crecimiento de las economías. Las transformaciones del contexto internacional imponen retos inéditos al papel del estado, con nuevos riesgos y una sensible agudización de las incertidumbres. De ahí que las cuestiones vinculadas a la competitividad hayan invadido las agendas públicas y se conviertan en uno de los ejes centrales de las estrategias nacionales.

La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa de integración o exclusión, plantean el imperativo de avanzar hacia la modernización de estructuras, proceder a la apertura de las sociedades y de sus economías, estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad. Por consiguiente, la productividad, la eficiencia y la capacidad para participar en el comercio mundial se constituyen en variables fundamentales del crecimiento y de una sociedad más equitativa. Para alcanzarlas, es preciso alentar la inversión productiva y la innovación, incorporar nuevos paradigmas tecnológicos, hacer uso de los avances en las comunicaciones y en la información, tener en cuenta la emergencia de los servicios como sectores dinámicos, disponer de capacidades gerenciales, con infraestructura adecuada, recursos humanos calificados y articulaciones sociales que potencien las acciones colaborativas y políticas que aseguren la inserción social y productiva de los rezagados. Todo ello requiere reformas institucionales y políticas activas.

Estas convicciones y evidencias chocan con la rigidez institucional externa e interna. La Argentina ha atravesado por oleadas de reformas de importancia en los marcos institucionales, en los contenidos de las políticas públicas y en la asignación de responsabilidades entre el estado, el sector privado y las organizaciones sociales. El tiempo transcurrido desde su inicio permite la evaluación de resultados e impactos. Puede concluirse que algunas de las reformas fueron sólo parciales y tuvieron una ejecución problemática, con objetivos no plenamente satisfechos o con consecuencias muchas veces lamentables.

El sector agrícola argentino está incorporado al proceso de globalización. No obstante, la competitividad sigue asentada fundamentalmente en las ventajas tradicionales que, a pesar de las innovaciones organizacionales y tecnológicas, persisten siendo comparativas. Las nuevas organizaciones y tecnologías aumentaron la natural productividad histórica, sin alterar significativamente las posiciones competitivas. La biotecnológica y el nuevo equipamiento (lo tecnológico) y las "redes de redes" de "contratistas sin tierra" (lo organizacional), junto a la capacidad emprendedora de grupos seleccionados de productores, son las claves del nuevo vigor del capitalismo rural argentino. Son estos actores los únicos que pueden operar en el marco de las reglas de juego del mercado globalizado, junto a unas muy pocas producciones agroindustriales.

Aún contando con estas capacidades, los productos sobre los que se asienta la competitividad nacional deben afrontar reglas de juego imperfectas, con obstáculos y restricciones impuestos por la renuencia (y la renuncia) de bloques económicos poderosos a avanzar efectivamente en la liberalización a través de la eliminación de subsidios u otras barreras al comercio. Todo ello hace que las perspectivas para el futuro sean problemáticas, ya que los esquemas de ayuda a los productores existentes en los países desarrollados forman parte de regímenes de integración social y de funcionamiento estatal que los hacen extremadamente rígidos, haciendo por consiguiente difícil avanzar en "concesiones" en la materia. Esta realidad impone que la cuestión de la institucionalidad externa pase a ser a la vez estratégica para el despliegue de la capacidad de negociación, y crítica para la sostenibilidad de un desarrollo sostenible en el tiempo.

2. La institucionalidad y los actores

La orientación de cada país frente a su inserción en el comercio mundial se expresa en sus políticas y en sus intervenciones en los mecanismos para el comercio internacional. Es obvio, por otra parte, que esta inserción está fuertemente condicionada por las relaciones de poder entre los participantes en los escenarios mundiales y por la naturaleza de reglas de juego impuestas generalmente a través de la explotación de las asimetrías en los recursos de poder. De esto se deduce que, tal como se retoma en otra parte de este trabajo, las estrategias nacionales de inserción en los mercados mundiales deben tener como componente primero una comprensión adecuada de la naturaleza de esas relaciones, reglas y mecanismos que conforman la institucionalidad internacional y de los objetivos y estrategias de los actores que en ella participan.

a. Las reglas: La institucionalidad internacional está integrada por el conjunto de reglas, mecanismos y prácticas que sirven de ámbito y regulan las negociaciones y los comportamientos efectivos en el comercio internacional. La comunidad internacional cuenta con un conjunto extremadamente diverso de arreglos, algunos de alcance global y otros más restringidos, con competencias muy diversas y que sirven para la deliberación, la concreción de acuerdos y la atención a diferendos y controversias. Esta institucionalidad ha crecido notablemente en las últimas décadas con la proliferación de alternativas

para la liberalización comercial, dando lugar a lo que se ha denominado “nuevo regionalismo”, con cada país formando parte de multiplicidad de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales¹.

b. Los actores: Las instituciones brindan los marcos para la acción, pero son insuficientes para identificar los distintos modos a través de los que se relacionan los actores involucrados en su construcción, legitimación y aplicación. Esos modos pueden resumirse en dos: las imposiciones y condicionalidades y la negociación:

Un primer modo con antecedentes históricos de larga data y evidencias recientes y presentes consiste en la **imposición** y en las **condicionalidades** a las que los países en desarrollo deben someterse en situaciones de debilidad política, dependencia económica o necesidad de acceder al financiamiento externo para responder a demandas sociales o como consecuencia de crisis fiscales recurrentes. Una constante de estas imposiciones y condicionalidades ha sido procurar, a través de la institucionalidad internacional, alcanzar la “armonización de instituciones”, es decir, una transferencia de modos de organización y de políticas, argumentando que de ese modo se promueve el comercio a través de la homogeneización de patrones y normas y la reducción de los costos de transacción. Esta intencionalidad no se ha correspondido con los resultados, ya que existen evidencias de que la homogeneización de instituciones tiene impactos menores sobre el comercio que la calidad institucional de las partes y de los arreglos entre ellas (Roumeen Islam y Ariell Reshef, 2005).

Estas imposiciones y condicionalidades han vulnerado la autonomía en la definición de las políticas nacionales y han entrado en contradicción con el funcionamiento de los regímenes democráticos. Resultado de presiones externas y construidas sobre el supuesto de una “racionalidad sistémica global”, estas imposiciones o condicionalidades constituyen formas no admisibles de establecer la liberalización del comercio, ya sea en términos de los valores que las fundamentan, no equitativas por no ser equivalentes para las partes involucradas o no sustentables por la problemática legitimidad social de origen. A pesar de todo ello, la imposición y las condicionalidades aún forman parte de la base y de la razón de comportamientos entre países y al interior de los mismos.

Un segundo modo que sustituye a la imposición y a las condicionalidades es la retórica y las prácticas de **negociación**. La negociación está basada en intereses. Tiene un atributo positivo: permite llegar a equilibrios entre partes contradictorias. Su retórica de sustento está fundada en que los mecanismos institucionales creados hacen referencia a intereses comunes, como si todos los intereses pudieran satisfacerse de igual manera. Se aspira a que todos los participantes tengan un sentido de propiedad (*ownership*) o de asociación (*partnership*) para el logro de objetivos compartidos. Propiedad y asociación requieren capacidad de la parte más débil y renuncia de la parte con más poder. Una postura “realista” apoyada en intereses, como la que prevalecen en las negociaciones internacionales, difícilmente incorporará esta renuncia.

¹ Según la OMC, “La gran mayoría de Miembros de la OMC son parte en uno o más acuerdos comerciales regionales. El incremento en el número de acuerdos comerciales regionales ha continuado sin cesar desde principios de la década de los 90. Hasta diciembre de 2002 se habían notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 130 se notificaron después de 1995. Actualmente están en vigor más de 170 acuerdos comerciales regionales; además se calcula que otros 70 están funcionando aunque no han sido notificados aún. Para finales de 2005, si se concluyen los acuerdos comerciales regionales que, según se ha informado, están previstos o ya en proceso de negociación, el número total de acuerdos en vigor podría acercarse a los 300”. (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm)

Por cierto, la negociación debe satisfacer condiciones muy claras para ser efectiva: que las partes puedan intercambiar recursos recíprocamente valiosos y que existan mecanismos que aseguren el cumplimiento de los acuerdos. No hay negociación cuando las asimetrías son excesivas, cuando una de las partes no tiene nada que ofrecer a la otra. La dependencia o la privación absolutas no dan lugar a la negociación, sino a la subordinación.

3. Los ámbitos de negociación

Debe hacerse referencia a los ámbitos de negociación. Algunos casos sirven como ilustración:

a. La Organización Mundial del Comercio: La OMC es un ámbito central en la negociación internacional, administra los acuerdos de comercio, provee el marco para la definición de normas y constituye la base del sistema multilateral. Cuenta con 146 Estados miembros, todos con poder de veto. No obstante, la OMC no puede considerarse como mecanismo institucional al margen de los actores que en la práctica determinan el resultado de las negociaciones: la UE, que aglutina a 25 miembros y que negocia con una sola voz, los EEUU, que siempre han tendido a liderar las negociaciones multilaterales, y el bloque que engloba a los principales países en desarrollo con elevado potencial exportador y gran mercado interno que han procurado, con éxito muy relativo, la introducción en la agenda de los objetivos de liberalización agrícola por parte de los países desarrollados.

El reconocimiento de la necesidad de marcos que sirvan para encauzar y hacer más provechoso el comercio internacional, haciendo que su liberalización redunde en un beneficio equitativamente distribuido, choca con la experiencia de los procesos de negociaciones en las que la cuestión agrícola estuvo involucrada: la Ronda Uruguay entre los años ochenta y noventa, la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio sobre negociaciones multilaterales y las conferencias ministeriales de la OMC. La renuncia de los países desarrollados a tratar la reducción de los subsidios y la eliminación de aranceles y de otros factores distorsionadores son manifestaciones de la forma cómo se aplican las reglas de la institucionalidad internacional. En la actualidad, la suspensión de las discusiones agudiza la incertidumbre sobre su reanudación. La persistencia del proteccionismo agrícola no pudo ser quebrantada pese a algunos signos positivos y alentadores, pero el resultado de Doha se encargó de reafirmar la persistencia de límites a la negociación². Más allá de la posición de los países en desarrollo, estos resultados ponen de manifiesto las capacidades reducidas para obtener decisiones plenamente satisfactorias.

Este fracaso es el resultado de una crisis que por cierto no es nueva, ya que no es la primera, ni tampoco dejó de ser anunciada. Esa crisis, a su vez, ha dado lugar a los más diversos cuestionamientos de las bases mismas de la institucionalidad existente y de su calidad³. La baja calidad institucional supone reglas inciertas, violaciones sistemáticas y sanciones aleatorias. Un mundo turbulento, con problemas serios de gobernabilidad a escala global, volatilidad generalizada, oportunismo, riesgo moral sistemático, con una agenda internacional en la que la temática del desarrollo ha quedado subordinada a otras (las disputas por la hegemonía, la cuestión de la seguridad y el terrorismo, la integración social al interior de los bloques de los países desarrollados) no es el más receptivo para

² Los argumentos esgrimidos son varios: seguridad alimentaria, estratégicos, multifuncionalidad de la agricultura que incluye los beneficios sociales y ambientales, preservación de la cultura rural.

³ “Las negociaciones ..han sido difíciles por disparidad de expectativas, objetivos y sensibilidades, que se manifestaron en intereses defensivos y ofensivos concretos. Esta situación se ha visto aún más complicada por los intereses encontrados de algunos países en desarrollo, como los relacionados con las preferencias comerciales, las exportaciones agrícolas, los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los beneficiarios de la ayuda alimentaria” UNCTAD, 2006).

generar reglas de juego que atiendan a las aspiraciones o demandas de los países emergentes o en desarrollo.⁴

b. El ALCA: Esta debilidad hace que las políticas nacionales enfrenten una opción no claramente explicitada pero que está presente en la región: persistir en la utilización de los ámbitos regionales y multilaterales para las negociaciones y los acuerdos, o avanzar a través de relaciones y tratados de tipo bilateral.

El ALCA es un buen ejemplo. Las negociaciones en torno a su construcción enfrentaron desequilibrios fundamentales por la heterogeneidad de los países que deberían participar en ellas y por las disparidades en sus orientaciones y capacidades (Bahadian et.al, 2005). Además, y como ya se señaló, una cuestión de importancia manifiesta es la definición de la agenda de discusión. En ello, el ALCA es una evidencia por la centralidad de los debates en torno a la incorporación o exclusión de temáticas. Pero además, el ALCA puso de manifiesto otros problemas de la negociación.

- la amplitud de la agenda hizo que la negociación perdiese foco. Se confundieron cuestiones vinculadas a la definición de reglas en campos muy diversos - y en algunos casos muy ambiciosas, como en materia de servicios, inversiones y propiedad intelectual - con otras de gran importancia para algunos países, como el tratamiento de las problemáticas del comercio y de las políticas agrícolas, las barreras no arancelarias o las referidas a las disposiciones antidumping.
- la sustracción de algunas temáticas de la agenda para referirlas al marco de la OMC expone la naturaleza parcial de la negociación, sus límites estrechos y las restricciones efectivamente enfrentadas por los países de la región.
- los debates internos suscitados en Estados Unidos en torno a estas cuestiones y su resonancia legislativa hace que el escenario de la negociación también esté sometido a incertidumbres diversas, aun en el caso del país que pretende y puede, por su poder, liderar el proceso.

Este sendero en la negociación del ALCA condujo a la diferenciación de las posturas de los países y de los ámbitos de negociación. Con ello, se modificó la naturaleza misma de la negociación. Se pasó a un escenario en el que la negociación bilateral o con pequeños grupos de países – con la denominación de acuerdos plurilaterales - sustituyó a la negociación hemisférica. Esta flexibilización de la negociación a partir de un conjunto mínimo de obligaciones pero adaptable por cada negociación particular, fue una salida realista pero que debilitó la acción conjunta.

En este proceso se están imponiendo las fuerzas centrífugas, con tendencia hacia la negociación de acuerdos bilaterales y el consiguiente debilitamiento de los sub-bloques de países. A diferencia de la coalición que se construyó en la Ronda de Doha, la diversidad de opiniones con respecto al ALCA ilustra la dificultad de construir una posición de consenso que sea representativa de los intereses de los países de ALC y que potencie la capacidad de negociación de la región (Salles-Filho et.al, 2006).

⁴ En el caso de Argentina, existe el dato básico de que los productos que son objeto de subsidios por la Unión Europea – tanto para consumo interno como para exportación a terceros países - son los mismos que el país podría exportar.

III. La institucionalidad regional

Los problemas señalados también se reproducen en el ámbito regional. Superando las limitaciones de los intentos de éxito reducido de las décadas de los 60 y 70, el desarrollo de los mecanismos de integración debería redundar en la definición de estrategias conjuntas y conducir a la armonización de políticas, paso previo para la formación de un espacio económico común. La integración regional es un mecanismo para avanzar hacia la especialización y la complementación productiva, el aprovechamiento de economías de escala, la integración horizontal y vertical y la localización óptima de plantas en función de las áreas de producción de las materias primas, la disponibilidad de mano de obra y la ubicación de redes de comercialización y centros de consumo. Todo ello contribuye a mejorar la competitividad ante terceros mercados. En este sentido, el crecimiento del comercio intra-regional, las inversiones a través de las fronteras y los programas conjuntos fueron acompañados por el surgimiento de múltiples mecanismos que los facilitan y los promueven son herramientas para el desarrollo, pero a la vez tienen una importancia política significativa al constituirse en marco para la negociación con otros bloques económicos.

Sin duda, el MERCOSUR ha tenido importantes impactos políticos y económicos. No obstante, su expansión, su consolidación demorada, las dificultades que se plantean por las diferencias en escala, perfiles productivos, apreciación de beneficios y contribuciones y la nunca concretada construcción de una institucionalidad eficaz que de unidad de contenido y orientación al bloque, hacen que su efectividad como ámbito para la negociación con otros bloques diste de ser satisfactoria. Por otra parte, los avances del MERCOSUR provocaron en algunos casos la necesidad de ajuste en los sectores productivos que no contaron con políticas compensatorias ni facilitadas de la transición⁵.

Si se pretende utilizar al MERCOSUR para la negociación a nivel global, algunas condiciones deben satisfacerse. Deben reducirse las asimetrías existentes en la implementación de los acuerdos y decisiones dirigidas a superar las restricciones a la competencia intrarregional, así como alcanzarse una mayor estabilidad en las políticas y, muy en particular, eliminar las fluctuaciones en los tipos de cambio de manera de preservar al grupo de modificaciones sustanciales de las relaciones de intercambio. Además, en los países se manifiestan resistencias y movilizaciones de los grupos afectados que tratan de defender los productos más sensibles. Por cierto, algunas zonas y producciones son y serán afectadas por la mayor apertura al comercio intra-regional, ya que se manifestarán con mayor intensidad las diferencias en términos de las ventajas comparativas. Todo ello determina la necesidad de políticas de apoyo y reconversión que puedan ser convenidas y compartidas.

Debe tenerse en cuenta que el MERCOSUR no fue particularmente importante para el sector agropecuario, salvo en muy escasos rubros, debido a que las complementariedades naturales están limitadas a un limitado número de productos (Piñeiro, 2003), ni recibió consideración especial en las negociaciones. Sin embargo, el MERCOSUR no se reduce al comercio intrarregional: es también una plataforma para consolidar la competitividad internacional de los países que lo integran a través de sinergias y complementariedades en primer lugar y, tal vez más importante, de construcción de un poder de negociación conjunto. En este sentido hay experiencias positivas, como la integración por parte de sus miembros fundadores en el grupo CAIRNS, y los acuerdos para la adopción de posiciones compartidas, pero que podrían profundizarse. Para ello, y para que el MERCOSUR se convierta en instrumento útil para los países, entonces, es preciso reconocer la importancia de algunos aspectos institucionales y organizacionales para la acción conjunta y colaborativa: la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de mercados de futuros son

⁵ Algunos mecanismos fueron establecidos para acordarles tratamiento especial y se fijaron listas de excepción.

algunos de ellos que requieren cambios en las legislaciones nacionales, programas conjuntos de integración de recursos y conocimientos y aliento a la integración intra e inter empresaria.

IV. La opción multilateralismo / bilateralismo

Todo lo anterior lleva a un corolario: los mecanismos multilaterales no han permitido superar restricciones y obstáculos. En ellos se pusieron de manifiesto las enormes asimetrías de poder y la debilidad de los países en desarrollo, provocada en gran medida por sus diferencias e intereses particulares. En consecuencia, las posibilidades de que estos países puedan incidir en el curso de la liberalización global del comercio están sometidas a importantes restricciones. Estos no cuentan con escala, capacidades o recursos para hacerlo. Aun asociados, su poder es insuficiente para imponer sus perspectivas. Sólo el acuerdo en torno a un conjunto de ideas y la asunción de compromisos de política harán posible que sus demandas sean escuchadas.

Las dificultades de la negociación no implican el abandono de esta estrategia. Los mecanismos institucionales existentes son ámbitos para el diálogo y pueden ser foros para la resolución de controversias y el arbitraje. Si bien el marco multilateral de la OMC es preferible a los acuerdos bilaterales o regionales porque evita la discriminación, posibilita la aplicación del principio de la nación más favorecida y ofrece mayores posibilidades de moderar el poder de los países más desarrollados, son ostensibles las contradicciones entre lo que se declama y lo que se observa en los comportamientos.

Por otra parte, tanto los EEUU como la UE pugnan por alcanzar acuerdos bilaterales o regionales, pudiendo inferirse que su interés genuino por avanzar dentro de la OMC es reducido. Evidencia de ello es que el panorama actual es uno de proliferación de acuerdos de libre comercio, como el CAFTA, de México con Japón, de Chile con China, etc., o aquellos en los que participa el MERCOSUR (Ocampo, 2006).

Pareciera que en el corto plazo esta situación no será revertida. Por lo tanto, cada país deberá involucrarse de manera cada vez más frecuente e intensa en negociaciones particulares y específicas, muchas de ellas bilaterales. Es decir, la institucionalidad internacional vigente obligará a una fuerte construcción de capacidades nacionales para actuar en escenarios múltiples y diferenciados, para definir estrategias nacionales y para buscar acuerdos parciales en un sendero definido en función de preservación de intereses de largo plazo.

V. La institucionalidad nacional

1. Los desafíos para la Argentina

La liberalización del comercio ha sido considerada en los acuerdos como el NAFTA y el CAFTA desde la perspectiva de los ajustes necesarios y de las asistencias necesarias para disminuir las pérdidas de producciones amenazadas, generalmente *commodities* que forman parte del grueso de la producción campesina y que constituyen la base de la seguridad alimentaria de la población. La situación argentina es diferente: la liberalización del comercio a escala internacional no afectaría fundamentalmente a sus producciones, sino que permitiría acceder en mejores condiciones competitivas a países cuyas producciones agrícolas son objeto de subsidio o que tiene restricciones de diverso tipo.

A pesar de esa diferencia, la competitividad de la producción agroindustrial requiere instituciones, organizaciones públicas eficaces, políticas activas y una variedad de instrumentos que tengan en cuenta las exigencias del comercio internacional, la mayor vulnerabilidad de la economía a las condiciones externas y las propias transformaciones estructurales de la agricultura. Junto al marco político-institucional es preciso alcanzar:

- una mejor integración y articulación de los actores productivos,
- inserción en los circuitos modernos de los productores con menos recursos y capacidades (de capital físico, humano, económico y social),
- la consolidación de las capacidades tecnológicas, empresariales, de gestión comercial y de organización social,
- el mejoramiento de la infraestructura física y social y del funcionamiento y transparencia de los mercados.

Responder a estos desafíos demandará importantes recursos sociales. Un estado nacional debilitado luego de décadas de predominio de una concepción de sus funciones restrictiva, con muy reducidas capacidades para la orientación estratégica y desbordado por problemas de aguda desintegración social, reestructuración desordenada y a veces perversa de sus aparatos productivos y gobernabilidad problemática, no ha sido un instrumento fértil para consolidar una institucionalidad contribuyente a una inserción inteligente en los ámbitos de negociación internacional.

2. Capacidades estatales y capacidades administrativas

La consolidación de esa institucionalidad exige, por lo tanto, disponer de **capacidades estatales** y **capacidades administrativas**. Las primeras se refieren a la definición de políticas y estrategias, a su concreción en decisiones y a la construcción de acuerdos y apoyos en torno a ellas. Las capacidades administrativas hacen a la posibilidad de movilizar recursos, implementar esas decisiones y producir impactos en la sociedad a partir de sus intervenciones efectivas. Estas dos nociones están asociadas a la de gobernabilidad, visualizada como la posibilidad de procesar decisiones y acciones dirigidas a producir los impactos deseados sobre la sociedad. Con baja capacidad estatal y baja capacidad administrativa, las probabilidades de que los resultados de las negociaciones sean positivos dan lugar a interrogantes de difícil respuesta.

Con este telón de fondo de capacidades estatales y administrativas, existen dos tareas de particular significación. Por una parte, es preciso atender a una dimensión “cognitiva” que comprende la posibilidad de:

- anticipar resultados e impactos sobre poblaciones, rubros y regiones
- dibujar el sendero a recorrer, de establecer las relaciones de causalidad entre decisiones y consecuencias,
- determinar los recursos (políticos, económicos, de gestión) que deberán ponerse en juego,
- evaluar la conveniencia y viabilidad de estrategias y políticas alternativas,
- determinar los impactos sobre los actores sociales en términos de ganadores y perdedores,
- identificar el conjunto de medidas complementarias o contribuyentes que deberán ser adoptadas en función de la liberalización del comercio,
- diseñar los mecanismos compensatorios y los incentivos para la adecuación al nuevo contexto y la reparación de los daños que provoca,
- formular acciones para la coordinación y eficacia de las organizaciones públicas, del sector privado y de la sociedad civil frente al nuevo escenario.

- definir las formas y modalidades de participación o de articulación con el sector privado.

Otra dimensión se refiere a aspectos que hacen al poder, y, más precisamente, a la legitimación, a los apoyos y a los acuerdos para la liberalización del comercio y la efectividad de las negociaciones. Supone:

- la anticipación de las distintas reacciones de los diversos actores que se perciben como interesados, involucrados o afectados por la liberalización del comercio.
- la canalización y manejo de esas reacciones,
- la construcción de alianzas
- la identificación y definición de los arreglos internos al sector público para responder a las nuevas demandas e implementar las políticas y estrategias
- la tarea de concertar intereses y aprovechar los recursos presentes en la sociedad que contribuyan a fortalecer las capacidades de negociación y a aprovechar de mejor manera los beneficios de ella derivados,
- la posibilidad efectiva de implementar las políticas y alcanzar los impactos buscados.

Todo ello tiene, además, una dimensión dinámica, ya que estas necesidades, acciones y reacciones varían a lo largo del proceso, a medida que se van advirtiendo las consecuencias efectivas de las decisiones adoptadas, se construyen alianzas o las intervenciones tienen consecuencias diferentes a las previstas.

Estas dos dimensiones asumen una enorme importancia. Se trata de la legitimidad estatal y de los apoyos que pueden generar sus políticas, de su capacidad para fundar adecuadamente estrategias y decisiones y de que las mismas impacten sobre la sociedad. Pero también hacen referencia a la **governance**, entendida como la convergencia de comportamientos sociales por acuerdos o consenso hacia el logro de ciertos objetivos sin que para ello el estado deba movilizar sus poder de imperio. Estos acuerdos y consensos tienen, por lo tanto, una base de comprensión compartida y exigen diálogo y reconocimiento de intereses y aspiraciones.

3. La calidad institucional

Una de las condiciones para construir capacidades estatales y administrativas y construir gobernabilidad es mejorar la calidad institucional. Por calidad institucional se entiende la presencia simultánea de tres condiciones:

- sistemas de reglas coherentes, estables y conocidas,
- premios y castigos asociados a esas reglas aplicados en forma consistente y sin arbitrariedades,
- convalidación social de esas reglas y de los sistemas de premios así como de sanciones a los transgresores.

Esta calidad institucional incrementa la previsibilidad en los procesos de toma de decisiones sociales, permite realizar cálculos con horizontes temporales de mediano y largo plazo, asegura la convivencia y reduce los costos de transacción. A través de estas consecuencias, la calidad institucional está asociada a la equidad, la productividad y la competitividad. La mala calidad institucional, caracterizada por la anomia, la impunidad y la corrupción, deteriora la confiabilidad de los contratos, produce la debilidad o quiebra permanente de las reglas de juego, precipita la inestabilidad de las políticas, justifica arbitrarios criterios de interpretación de las normas y desnaturaliza el papel de los mecanismos sociales para el debate y la concertación de aspiraciones e intereses. Por cierto, la mala calidad institucional

tiene causantes y beneficiarios. En el caso de Argentina, la muy baja calidad institucional que persiste casi desde siempre, está asociada a una organización social que por muchos años estuvo fuertemente corporativizada y con un estado con atributos de patrimonialismo y experiencias diversas de ejercicio prebendario del poder.

4. La recomposición del aparato estatal

La construcción de esas capacidades estatales debe responder a prioridades. Las siguientes son algunas temáticas en las que se manifiestan las mayores debilidades y que, por consiguiente, requieren una acción sistemática e inmediata.

- a. Las políticas y la capacidad de evaluación:** La efectiva inserción en los mercados mundiales y el aprovechamiento de los beneficios requieren una estrategia de desarrollo y políticas públicas coherentes y de ejecución coordinada. Es decir, están estrechamente vinculados a los instrumentos de política macroeconómica, al desarrollo de la infraestructura y al marco institucional y legal.

Aun en el período post reforma económica, la mayoría de las políticas y de sus instrumentos se debaten y definen en ámbitos a los que el sector público agropecuario permanece ajeno. Sus competencias se reducen a la innovación tecnológica, a la sanidad agropecuaria y a la calidad comercial, con alguna incidencia sobre la promoción de exportaciones, el desarrollo de los mercados y la capacidad empresarial. De igual manera, la participación del sector público agropecuario en las negociaciones internacionales es secundaria, quedando muchas veces subordinada la consideración de lo agrícola a otras temáticas de interés de la política exterior.

La consecuencia de esta situación es grave tanto para la conducción de las negociaciones como para la adecuación a sus resultados. Una evidencia es que el sector público agropecuario no está debidamente capacitado para jugar un papel acorde con la importancia estratégica que la exportación y los mercados agrícolas tienen para el desarrollo nacional. La reconstitución y fortalecimiento de los ámbitos para la formulación de políticas y para la asistencia y participación en las negociaciones es así fundamental, debiendo revisarse la estructura, papel y modos de conducción y gestión de la autoridad sectorial. En esta revisión, la reconstrucción de las capacidades para la orientación sectorial y para la evaluación de oportunidades, situaciones e impactos de las políticas es una cuestión central.

- b. Las organizaciones de políticas sectorial:** La liberalización del comercio tiene exigencias particulares sobre las capacidades de todas las organizaciones que integran el sector público agropecuario. No sólo son los institutos de ciencia y tecnología los que deben adecuarse para ser instrumentos de competitividad, sino que las cuestiones sanitarias son esenciales en los nuevos escenarios de la negociación, así como la promoción comercial y los servicios de información de mercados. Estas áreas de política requieren una estrecha coordinación de objetivos y coherencia y articulación en la implementación. Sin embargo, el carácter diferencial de las funciones de los organismos responsables, la naturaleza de sus lógicas institucionales y las orientaciones profesionales de sus integrantes hacen que esa coordinación y coherencia sean problemáticas. Las autonomías institucionales vinculadas a los distintos marcos jurídicos que los regulan y las diferentes modalidades de financiamiento y de gestión agravan las dificultades.
- c. Planeamiento estratégico:** Los países más desarrollados asignan importantes recursos humanos y financieros para generar la información analítica necesaria para el pensamiento

estratégico y las negociaciones comerciales que los de América Latina. El Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Economic Research Service, USDA) y la Junta de Comercialización de Carnes (Meat Marketing Board) de Australia disponen de muy importantes presupuestos para esos fines. En los países de Europa los recursos asignados parecieran ser menos importantes. Sin embargo los esfuerzos nacionales están complementados por aquellos realizados por la OECD y la Comisión de la Unidad Europea siendo éstos, especialmente los de la Comisión, de una gran dimensión. En comparación, países como la Argentina asignan a estas funciones un número muy reducido de funcionarios de nivel profesional alto. Pero, además, en esos países la capacidad para la reflexión estratégica está respaldada por recursos y capacidades localizadas en universidades y otros centros de excelencia (Piñeiro et.al. 1999). El diálogo académico y profesional, la conformación de comunidades de políticas y la institucionalización de ámbitos de consulta y debate contribuyen a alimentar a los funcionarios a cargo de las negociaciones. Esta situación evidencia la necesidad de hacer un importante esfuerzo para fortalecer la capacidad analítica y de pensamiento estratégico orientados, principalmente, a apuntalar las negociaciones internacionales y la política de exportaciones en el marco de la globalización internacional.

- d. **La función prospectiva:** La apertura de mercados y la desregulación de las economías convierte en estratégica la capacidad de anticipar el comportamiento de los mercados internacionales, la evolución de la demanda en términos cuantitativos y cualitativos y las políticas instrumentadas por otros países. Por otro lado, aumenta la vulnerabilidad de la economía (y la de las empresas individuales) a los cambios en la economía internacional. Esto es particularmente importante a la luz de la creciente inestabilidad e incertidumbre de los mercados agropecuarios. Ello pone de manifiesto la importancia de la capacidad técnica para evaluar las condiciones futuras de los mercados y para diseñar una política agropecuaria que permita aprovechar oportunidades.
- e. **Los escenarios de la negociación:** Los escenarios de la negociación son múltiples y el sistema de reglas vigente no es homogéneo. La OMC, el grupo CAIRNS, el MERCOSUR, el conjunto de tratados de libre comercio que han sido firmados o están en negociación en el entorno inmediato del país, el avance en la iniciativa de crear una zona de libre comercio de las Américas; y las negociaciones extrarregionales, tales como las realizadas dentro del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) hacen que el país deba estar preparado para identificar oportunidades, requerimientos y consecuencias de la agenda de cada uno de esos escenarios, de los factores que los impulsan y de los riesgos generados.
- f. **La información:** Para el despliegue de un papel activo en las negociaciones y para formular políticas, elaborar planes estratégicos y hacer estimaciones prospectivas, es preciso contar con información sistemática, rigurosa y oportuna sobre las condiciones de los mercados, sobre los comportamientos y racionalidades de los actores externos y sobre los recursos, capacidades y orientaciones de los actores nacionales.

Esta información puede tener orígenes muy diferentes (observatorios de mercados, sistemas nacionales de estadística, relevamientos específicos, estudios focalizados sobre ciertas temáticas, etc.) y ser producidos por distintas organizaciones, pero debe apuntarse a la construcción de sistemas que permitan el análisis continuo, la identificación de tendencias y oportunidades, la evaluación de fortalezas y debilidades y la anticipación de comportamientos. Es decir, la necesidad es transitar desde la acumulación de datos a su transformación en información, construyendo sistemas de gestión del conocimiento.

Los sistemas de gestión del conocimiento para el comercio exterior implican no sólo disponer de bases de datos con acceso abierto a los interesados, ya sean públicos o privados, sino también la integración de lo documental con lo referencial, la construcción de memorias institucionales y la apropiación por parte de los agentes de la negociación de esos conocimientos. Por cierto, uno de los problemas básicos del deterioro de las capacidades de gestión del estado ha sido la pérdida de conocimiento, ya sea por la inestabilidad de los planteles técnicos, por la ausencia de acciones sistemáticas de formación y perfeccionamiento o por el carácter clientelístico predominante en la conformación de los cuadros de gobierno y administrativos.

- g. El desarrollo de capacidades analíticas:** El desarrollo de capacidades para la negociación y la efectiva inserción en el comercio internacional supone poner en marcha o disponer de programas de entrenamiento de funcionarios y recursos financieros suficientes para realizar estudios y hacer seguimientos de políticas.

Estas actividades pueden realizarse en distintos ámbitos y con grados de descentralización en la ejecución de los estudios e investigaciones conforme a los recursos profesionales y académicos disponibles. En este sentido la experiencia latinoamericana y las tendencias recientes en algunos países como Inglaterra y Nueva Zelanda, sugieren la conveniencia de construir amplias redes institucionales con la participación de universidades y otras instituciones públicas y privadas.⁶

Esta propuesta se basa en la posibilidad de movilizar más eficientemente en forma cooperativa los escasos recursos humanos distribuidos en distintas instituciones tanto públicas como privadas, especialmente en las universidades. Podría operacionalizarse a través de un grupo estable de funcionarios de alto nivel, con la colaboración de la sociedad civil y del sector privado, responsable de elaborar propuestas de políticas públicas, estudiar los problemas internacionales de mayor relevancia y aportar las opciones de negociación. Este grupo debería definir también el programa de investigaciones necesarias para proveer la información analítica requerida y una red de investigación y reflexión sistemática organizada y financiada alrededor de los temas y prioridades definidas por el grupo central descrito en el punto anterior. La forma de financiamiento y las instituciones participantes en la red dependerían en cada país de la organización institucional existente.⁷

5. El papel de las organizaciones de productores

Las condiciones de proteccionismo en que se desarrolla el comercio mundial, junto a los impactos de la integración entre países, la ampliación de mercados, el surgimiento de asociaciones regionales y la existencia de nuevos ámbitos para la compatibilización de políticas, así como las discusiones para la liberalización, obligan a la articulación de los productores a nivel supranacional y a la participación en mecanismos y foros que trascienden los marcos y a las competencias del estado nacional. En este sentido se cuenta ya con experiencias interesantes en materia de integración de redes continentales para el intercambio de información y el diseño de estrategias conjuntas.

⁶ La creciente popularidad de foros de nivel internacional como el World Outlook Conference y el Aglink Electronic Discussion Group, son ejemplos de mecanismos para obtener la información internacional necesaria.

⁷ Esta propuesta difiere de algunos programas financiados por la AID y el Banco Mundial en los cuales se crearon grupos especiales de investigación y asesoramiento, divorciados de las estructuras existentes y con condiciones de remuneración especiales, con poca sostenibilidad en el tiempo.

Lo anterior constituye un desafío para las organizaciones de productores, nacidas y desarrolladas para la defensa sectorial y el planteamiento de demandas, ya que éstas deben participar en el diálogo al interior de las cadenas, con el estado y con actores de la arena internacional, con impactos notables sobre su perfil institucional. En el nuevo escenario estas organizaciones deben participar, entre otras tareas, en la promoción de las exportaciones a través de la diferenciación de productos, el suministro de salvaguardas y garantías sobre calidad, la participación en el control sanitario y de calidad, la identificación de rubros con potencial y la formación y capacitación de productores. Las políticas públicas deben acoger y alentar estos papeles de las organizaciones de productores, promoviendo la integración de asociaciones, estimulando la creación de *joint-ventures* entre productores, industriales y exportadores y facilitando la integración de empresas de comercialización externa.

VI. Síntesis a manera de conclusión

Lo anterior puede sintetizarse en algunas conclusiones:

1. La institucionalidad es una dimensión crítica tanto para la efectividad de la participación en los foros internacionales como para una respuesta adecuada a las exigencias económicas, productivas y sociales de la liberalización del comercio. Su atención no puede consistir en esfuerzos discretos, aislados, no articulados, sin incorporación orgánica a los contenidos de las políticas.
2. Deben aprovecharse los ámbitos para la voz y la convergencia de intereses de los países en desarrollo de manera de tener incidencia en y sobre los mecanismos de negociación y en la conformación del *governance* global. En esos ámbitos, la estrategia a seguir debería ser el aprovechamiento de todas las oportunidades, en particular teniendo en cuenta las asimetrías de poder existentes. Ello implica que, junto a la participación en los mecanismos multilaterales, las capacidades a construir y las acciones a desplegar también deben tener como referentes y como objetivos la celebración de acuerdos bilaterales y regionales.
3. Conforme a lo anterior y no en contradicción con ello, es preciso avanzar en el fortalecimiento de las instituciones y de los mecanismos regionales y subregionales para generar economías de escala, afirmar la identidad y tener una mayor presencia en el escenario global.
4. Debe operarse procurando la armonización de las decisiones vinculadas al comercio internacional con las referidas a las políticas productivas, a la distribución espacial de actividades y poblaciones y de acceso equitativo a los beneficios del desarrollo
5. Una condición para el aprovechamiento efectivo de la liberalización del comercio es el fortalecimiento de las capacidades estatales y administrativas para participar en los ámbitos de negociación y para formular e implementar políticas y estrategias, creando los mecanismos de participación y concertación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La experiencia acumulada y las debilidades presentes exigen una nueva concepción y una estrategia renovada. Si se reconoce la integralidad de los procesos de políticas, la instalación de capacidades analíticas, el aprovechamiento de los recursos intelectuales y profesionales presentes en la sociedad y la deliberación entre actores involucrados en la problemática resultan condiciones de cumplimiento necesario.

Bibliografía

Bardhan, Pranab, **Institucionalidad, reformas y desempeño de la Agricultura**, Roma, FAO, 2001.

Islam, Roumeen y Reshef, Arieli, **Trade and Harmonization: If your institutions are good, does it matter if they are different?** World Bank, Washington, WPS3907, 2005

Ocampo, Fernando, **El regionalismo como complemento del multilateralismo en la estrategia de liberalización comercial: el caso de Costa Rica entre 1990-2005**” San José, draft, 2006

Piñeiro, Martín y Piñeiro, Valeria **“El Mercosur agropecuario: lo importante no es el comercio intraregional”**, Buenos Aires, CEO, 2003.

Piñeiro, M, Martínez Nogueira, R., et. al. **La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional**, Washington, BID, 1999.

Salles Filho et. al. **“Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales”**. Trabajo coordinado por el Secretariado Técnico del FORAGRO en el Área de Tecnología e Innovación de la Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión de Conocimiento del IICA, y elaborado por: Sergio Salles-Filho, Edilson Pedro y Paule Jeanne V. Mendes, Departamento de Política Científica y Tecnológica, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), San José, Costa Rica, Mayo de 2006

UNCTAD, **Examen de la evolución y las cuestiones del programa de trabajo posterior a Doha**, TD/B53/5, Ginebra, 2006.