

INSTITUTOS DE FOMENTO EMPRESARIAL SECTORIAL: UNA COMPARACIÓN DEL INYM Y DEL INV DESDE UN MARCO TEÓRICO ALTERNATIVO

*Lic. Gerardo Alonso Schwarz*⁵⁸

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar dos instituciones de apoyo a la competitividad sectorial en el marco de la Economía Social de Mercado. Al contrastar las funciones de Instituto Nacional de la Vitivinicultura y del Instituto Nacional de la Yerba Mate con los principios estructurales y regulatorios de la ESM se observa que constituyen dos casos muy distintos debido a que en el marco del INV se fomenta la competitividad sectorial de forma compatible con la visión de la ESM, mientras que el INYM posee funciones enfrentadas a la ESM (p.e. políticas que restringen la libertad económica y generan la necesidad de continuas intervenciones para paliar los efectos negativos generados).

Abstract

The objective of this paper is to analyze two institutions devoted to enhance sectorial competitiveness using the perspective of Social Market Economy (SME). By contrasting the functions of the Instituto Nacional de la Vitivinicultura (INV) and the Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) with structural and regulatory principles of SME it is observed that they are very different cases taking into account that INV promotes sectorial competitiveness in a compatible way with the SME vision but INYM has functions that are incompatible with the SME (i.e. policies that restrains economic freedom and generate the need of continuous interventions in order to palliate the negative colateral effects).

Key words: Competitividad, Economía Social de Mercado, Políticas Sectoriales

JEL Codes: B29, L11, L5

⁵⁸ Economista Jefe Ieral NEA, Sarmiento 2183 1°C (Posadas - Misiones), +54 376 4426119, galonsoschwarz@gmail.com

I. Introducción

Teniendo en cuenta que la Economía Social del Mercado es una teoría de la economía que se basa en la idea de que la organización de los mercados es el mejor sistema de asignación de recursos y, por lo tanto, busca corregir y proveer las condiciones para que los mercados operen eficiente y equitativamente, a la hora de analizar el funcionamiento de determinados mercados resulta muy relevante relevar los marcos institucionales y legales que dan origen a las instituciones que diseñan y aplican las políticas económicas sectoriales.

Este trabajo analiza si los objetivos y funciones planteados en el Instituto Nacional de la Vitivinicultura (INV) y en el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) se adecuan a los criterios de intervención válidos y económicamente positivos según la visión de la Economía Social de Mercado.

Para ello se contrastará los objetivos y las funciones de dichos institutos según el marco legal que las regula con los criterios que, a criterio de los principales autores de la ESM, son válidos a la hora de intervenir un mercado con políticas microeconómicas sectoriales.

Si bien en Latinoamérica existe bibliografía que analiza el marco institucional y las políticas macroeconómicas desde la visión de la ESM, no abundan las referencias a experiencias concretas microeconómicas en general o de análisis de las políticas procompetitividad sectorial llevadas adelante en los países de la región. Por lo tanto, esta paper plantea realizar un primer análisis sobre dos instituciones que en su origen fueron muy similares pero que luego fueron evolucionando de manera distinta especialmente en los objetivos y funciones planteados.

De esta manera, el paper está organizado en tres partes: en primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica sobre la Economía Social de Mercado y los criterios que validan la implementación de políticas económicas de intervención sectorial, luego se realiza una descripción del INV y del INYM y finalmente se realiza el contraste de los objetivos y funciones de ambas instituciones con los principios de la ESM.

II. La Economía Social de Mercado y las Políticas Económicas Sectoriales

La Economía Social del Mercado es tanto una teoría completa de la economía como un modo de organización probado de la economía real (principalmente aplicado en Alemania después de la segunda guerra mundial) que se basa en la idea de que la organización de los mercados es el mejor sistema de asignación de recursos y, por lo tanto, busca corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para que los mercados operen eficiente y equitativamente.⁵⁹

⁵⁹ Resico, Marcelo, "Economía Social de Mercado: Una Opción Económica para Latinoamérica", en "Serie Economía Social de Mercado. Año 2009, Nro. 3", Fundación Konrad Adenauer, Guatemala-Guatemala, 2009.

De esta manera, la ESM considera que la economía de mercado es el mejor sistema de asignación de recursos pero que además necesita un sólido marco jurídico e institucional, resguardos sociales y condiciones éticas para su buen funcionamiento.

Al buscar concretar esta visión, la ESM se basa en una serie de principios económicos, los cuales fueron divididos en dos grupos por Walter Eucken: los principios estructurales (dedicados a garantizar la libertad económica) y los principios reguladores (orientados a prevenir los abusos de dicha libertad y a difundir los beneficios en la sociedad).

Los principios estructurales son la Primacía de la Política Monetaria, los Mercados Abiertos y Competitivos, la Libertad de Establecer Contratos, la Propiedad Privada de los Medios de Producción, la Transparencia y las Políticas Económicas Estables y Predecibles.

Por otro lado, los principios reguladores son la Política Anticíclica Integral, la Defensa de la Competencia, las Políticas Sociales y Precios que reflejen todos los Costos (incluyendo las externalidades negativas). De esta manera, la estrategia de intervención en la economía propiciada por la ESM indica que ante la necesidad de un reacomodamiento económico se debe dosificar, sin interrumpir, el proceso de ajuste económico moderando sus consecuencias sociales y humanas, apoyando especialmente a los grupos más débiles.

III. Razones para la Intervención de la Economía según la ESM

Según Alfred Schueller y Thomas Welsch⁶⁰, el intervencionismo en las economías de mercado se distingue de las economías planificadas de administración socialista (caracterizadas por intervenciones estatales amplias y sistemáticas orientadas a alcanzar los objetivos económicos gubernamentales) por el hecho de que tienen el objetivo de modificar informalmente aspectos específicos de la estructura, ejecución y resultados de los procesos del mercado.

Teniendo en cuenta que si bien las intervenciones están direccionadas específicamente a obtener determinado objetivo, siempre tienen la particularidad de que también afectan otras áreas. Consecuentemente, ante una intervención se vuelven necesarias otras intervenciones (cada vez mayores) con el objetivo de corregir los efectos indeseables de la primera.

Por lo tanto, con el objetivo de evitar tanto la generación de estas cadenas de intervenciones como la potencial corrupción que podría generarse en este proceso, las interferencias específicamente orientadas a los procesos económicos deberían limitarse a los casos que están asociados con externalidades negativas (p.e. daños ambientales), que no pueden ser eliminadas completamente o con la velocidad suficiente a través de su inclusión en el sistema de libre mercado.

⁶⁰ A. Schüller y T. Welsch "Interventionism" en "Social Market Economy History, Principles and Implementation – From A to Z", editado por Hasse, Rolf H.; Schneider, Hermann; Weigelt, Klaus, 2da. Edición, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn-Germany, 2005.

A su vez, hay dos temas que resultan complementarios para delimitar las intervenciones que pueden ser consideradas aceptables en los mercados por dosificar el proceso de ajuste económico, sin eliminar la libertad económica de los individuos.

IV. La visión de la ESM sobre la Política Agrícola en Países Industrializados

Stefan Tangermann, en el libro "Social Market Economy History, Principles and Implementation – From A to Z"⁶¹ menciona que en prácticamente todos los países la política orientada a la agricultura tiene una característica prioritaria dentro de la política económica general y gran parte de las características de la intervención en los mercados agrícolas es también compartida. De esta manera, en los países en desarrollo los precios agrícolas son frecuentemente mantenidos bajo los precios internacionales para hacer más accesible la comida. Por otro lado, en los países más industrializados el objetivo de las políticas agrícolas es asegurar que los productores primarios ganen un ingreso suficiente para asegurar cierto nivel de vida de tal manera que los precios agrícolas están fijados o subsidiados en niveles mayores a los fijados por el libre mercado. Al mismo tiempo, en muchos países industrializados los mercados de este tipo también son manipulados de diversas maneras (por ejemplo a través de subsidios al sector agrícola).

Los argumentos para estos métodos intervencionistas se centran en el hecho de que, en comparación con las tasas de crecimiento económico de la economía en general, los ingresos de los productores primarios tienden a mantenerse debajo de los niveles de ingresos registrados en otros sectores de la economía. La razón de esto reside en que la demanda de comida tiende a crecer más despacio que los ingresos económicos generales, debido a la saturación de bienes comestibles, por lo que la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es muy pequeña. Simultáneamente, los niveles de productividad en la agricultura crecen más rápido (debido a los rendimientos crecientes en producción agrícola y ganadera) que el promedio de la economía nacional. Por lo tanto, la creciente oferta de productos agrícolas se encuentra con niveles de demanda que crecen mucho más despacio y la consecuencia de esto es que los precios de los alimentos tienen a decrecer o a crecer a una tasa más baja que los precios de otros bienes.

Claramente este fenómeno está acompañado de problemas sociales. Dentro de este marco, la extensa asistencia generada para el sector por los tomadores de decisión es una manifestación del deseo de aliviar estos problemas sociales a través de políticas económicas. Mientras la intención de aliviar problemas sociales es plausible, desde el punto de vista económico la elección de los instrumentos utilizados tradicionalmente no es la más eficiente debido a que estos instrumentos fueron concebidos para influir en la dinámica de los precios agrícolas, con lo cual las señales de mercado se diluyeron y, en muchos casos, se generó una sobreproducción que en un primer momento quedó

⁶¹ Stefan Tangermann "Agricultural Policy" en "Social Market Economy History, Principles and Implementation – From A to Z", editado por Hasse, Rolf H.; Schneider, Hermann; Weigelt, Klaus, 2da. Edición, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH, Paderborn-Germany, 2005.

en manos del gobierno pero que luego fue exportado a precios subsidiados o incluso en algunas oportunidades simplemente destruido.

Esta preocupación en particular sobre la política agrícola fue, no obstante, extremadamente problemática por dos razones. En primer lugar, el dilema más complejo dentro del sector primario (crecimiento continuo de la oferta mientras hay un pequeño incremento en la demanda) no puede ser resuelto de esta manera. Es cierto que las autoridades pueden, al subsidiar los productos agrícolas, hacer creer a los productores que la demanda de sus productos es alta, pero es obvio que internacionalmente es imposible incrementar la demanda general usando el mismo método. En el análisis final cada país intenta a través de su política agrícola asegurar cierto mercado para sus propios productores, lo cual implica una pérdida para los productores de otros países. Consecuentemente este tipo de políticas agrícolas, que fue desarrollada por casi todos los países industrializados, genera conflictos comerciales cada vez mayores.

En segundo lugar, la política de subsidios agrícolas no fue implementada donde es más necesitada, por ejemplo en los problemas sociales que supuestamente aliviarían. Subsidios directos (transferencias) directas a los productores podrían haber logrado este efecto sin afectar las fuerzas del mercado pero tradicionalmente las autoridades se resisten a esta alternativa debido a este tipo de subsidios podría hacer el sistema más transparente y, por lo tanto, más sensible políticamente.

V. Políticas de Competitividad Sectorial e Industrial

Desde la visión de la Economía Social de Mercado (ESM) es factible buscar el fortalecimiento de clusters sectoriales con el objetivo final de fortalecer la empresarialidad como parte de la búsqueda de fortalecer la competencia.

En este sentido M. Resico⁶², en base al análisis de la aplicación de la visión de la ESM en las economías latinoamericanas afirma que:

“La necesidad de una política microeconómica basada en el apoyo a las redes productivas locales y pequeñas y medianas empresas tiene que ver con el hecho de que la superación de la pobreza viene dada, desde el punto de vista económico, por la generación de más empleos y de mayor calidad. Esto implica un apoyo decidido a las pymes, que son las que generan mayores puestos de trabajo. Asimismo, esto es necesario desde un punto de vista más normativo en cuanto a incentivar especialmente a los sectores productivos más débiles.”

Dentro de este marco, se comprende también desde la ESM que existen ciertas problemáticas que podrían habilitar la intervención del estado. Algunos ejemplos de ellos, particularmente relevantes en los mercados cuyas empresas sean pequeñas e informales, son los siguientes:

⁶² Resico, Marcelo, “Economía Social de Mercado: Una Opción Económica para Latinoamérica”, en “Serie Economía Social de Mercado. Año 2009, Nro. 3”, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala-Guatemala, 2009.

1. En el caso de la Problemática de la Informalidad empresarial y laboral, la baja especialización se debe a la baja profesionalidad, y esta lleva a la baja calidad de los productos.
2. El aprendizaje es por experiencia en el trabajo y no formal.
3. Las transacciones son informales y no hay vínculos contractuales.
4. Faltan derechos de propiedad y dificultad de registro de empresas.
5. El acceso al financiamiento es por amigos y lazos informales.
6. Muchos interpretan su actividad como de supervivencia hasta que algo mejor se presente, por lo que la conducta depredatoria es redituable.
7. Los empresarios no compran en conjunto porque la cultura de la imitación los hace refractarios, por lo que los bajos niveles de cooperación son racionales.
8. La mayor parte de los clusters existentes se inician en imitación a un empresario exitoso.

Todo esto implica que el estado puede tener un rol muy importante generando a nivel microeconómico soluciones a dichos problemas. De esta manera, y en forma complementaria a los principios estructurales y reguladores antes mencionados, a la hora de generar políticas públicas se deberá tener en cuenta que:

1. Claramente el eje principal debe ser generar más puestos de trabajo y de mayor calidad, lo cual implica esencialmente generar mayor competitividad en las empresas
2. La Competitividad está asociada a la apertura comercial, ya que no es posible generar empresas competitivas en el marco de medidas proteccionistas
3. Es posible generar empresas pequeñas competitivas en el contexto de cadenas articuladas en el territorio (el enfoque de 'clusters')

En resumen, desde la visión de la Economía Social de Mercado es factible buscar el fortalecimiento de clusters sectoriales con el objetivo final de fortalecer la empresarialidad como parte de la búsqueda de fortalecer la competencia. Desde este enfoque estas políticas deben respetar las características de la economía social de mercado, entre los cuales encontramos podemos mencionar a:

1. Una competencia eficiente entre empresas preferentemente sin subsidios distorsivos. La competencia es la garantía para la innovación
2. Mercados abiertos en un mundo globalizado no regulado por tarifas o restricciones comerciales
3. La protección de las personas y de la actividad económica sustentable y eficiente en el uso de los recursos.
4. Un sistema impositivo justo que requiera que los individuos contribuyan con la comunidad de acuerdo a sus posibilidades
5. Una fuerte empresarialidad y el compromiso con las pequeñas y medianas empresas, aceptando que la responsabilidad y aceptar riesgos son pilares importantes del progreso social.

En base a esto, y teniendo en cuenta el tipo de instrumento utilizado, las políticas sectorial pro competitividad pueden agruparse de la siguiente manera:

- ✓ Políticas Microeconómicas: en este grupo se incluyen los esquemas de incentivo de asociación, los Entes financieros regionales, Centros tecnológicos e Incentivos diseñados para las pequeñas y medianas empresas.
- ✓ Política Científico-Educativa: todas las iniciativas que impliquen un mayor desarrollo de conocimientos técnicos, organizativos y del capital humano disponible.
- ✓ Ampliación y el mejoramiento de la infraestructura asociada: en este grupo se destacan los servicios públicos estimulados por mecanismos de mercado y/o por prácticas de gestión de las empresas privadas-
- ✓ Promoción socialmente productiva del sector: ante el desafío de hacer competitivas a pequeñas y medianas empresas, las organizaciones sin fines de lucro y cooperativas aparecen como un factor facilitador y potenciador.

VI.El Instituto Nacional de la Vitivinicultura (INV)

Por la ley 14.878 del año 1959 se creó el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), vinculado al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Economía, con autarquía técnica, funcional y financiera, y jurisdicción en todo el territorio de la Nación.

El INV fue creado como organismo competente para entender en la promoción y el control técnico de la producción, la industria y el comercio vitivinícolas.

Actualmente, el origen principal de los recursos propios del INV proviene de los aranceles que se perciben por servicios originados en las normas bajo su control. Otras fuentes de recursos propios están dadas por la percepción de multas por infracciones a las normas cuyo cumplimiento está bajo control de la entidad, el cobro de alquileres e ingresos varios de escasa cuantía más la incorporación de remanentes de ejercicio anteriores.

El Instituto Nacional de Vitivinicultura aplica en cada provincia dichos fondos, a los efectos del cumplimiento de los objetivos planteados en la ley (debe respetarse la proporción del aporte al fondo de cada provincia productora).

A su vez, con el cincuenta y siete por ciento (57 %) de sus recursos anuales como mínimo, el Instituto creó un fondo destinado al fomento de la vitivinicultura, que incluye la diversificación de los usos de la uva, la reconversión vitivinícola, el fomento de las exportaciones, el apoyo a la tecnificación e investigación, erradicación de viñedos, fraccionamiento en origen, integración de productores, sanidad vegetal, uso publicitario y adquisición de vinos bloqueados (que no podrán comercializarse en el mercado interno).

Es importante destacar que por el mismo marco legal, el noventa por ciento (90 %) de las sumas afectadas durante los dos primeros años fue destinado a la adquisición de excedentes vínicos. Durante el tercer año el 90% de los recursos afectados se

destinó al pago de las indemnizaciones por erradicación voluntaria de viñedos o reconversión en las zonas.

Durante los años restantes de la vigencia del fondo, se establece que la adquisición de vinos bloqueados no podrá insumir más del diez por ciento (10 %) de los recursos totales.

Misión y Objetivos

Más allá de que de este marco legal que dio origen al INV en el año 1991 el decreto n° 2284, en su artículo 54 limita las facultades conferidas al INV exclusivamente a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas. De esta manera, bajo ningún concepto el mencionado ente podrá interferir, regular o modificar el funcionamiento del mercado libre.

A partir de allí, y con el fin de resguardar a la comunidad respecto de la genuinidad y aptitud para el consumo de los productos vitivinícolas y alcoholes, la función principal del INV es el control técnico de la producción, la industria y el comercio vitivinícola y el control de la producción, circulación, fraccionamiento y comercialización de alcohol etílico y metanol.

Además, el INV es la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.163 (Normas para la designación y presentación de vinos y bebidas espirituosas de origen vínico en la Argentina), cuyo objeto es establecer un sistema de reconocimiento, protección y registro de nombres geográficos utilizados para la denominación de los vinos y bebidas espirituosas de origen vínico.

Por Ley N° 25.849 el Organismo integra el directorio de representantes de la COVIAR (Corporación Vitivinícola Argentina), encargada de implementar el Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI).

El INV también ejerce la representación del país en la Organización Internacional de la Vid y el Vino (O.I.V.) y en el Grupo Mundial del Comercio de Vino (GMCV) y participa en las Comisiones y Subcomisiones pertinentes en el ámbito del Mercosur.

Asimismo, se encarga de producir las estadísticas propias del sector, siendo el responsable de aportar las mismas al Sistema Estadístico Nacional y a la O.I.V. para la confección de las Estadísticas Vitivinícolas Mundiales.

En este marco, los objetivos de política presupuestaria del organismo⁶³ son los siguientes:

- ✓ Efectuar el contralor de los sectores vitivinícolas y de alcoholes, mediante la realización de un plan de inspecciones y operativos de fiscalización que permitan abarcar la mayor porción posible del universo sometido a control, incorporando nuevas tecnologías y estrategias para la verificación del grado alcohólico y para la fiscalización de los productos vitivinícolas librados al consumo.
- ✓ Ejecutar las acciones de contralor pertinentes y las demás que correspondan al carácter de autoridad de aplicación que la norma asigna al organismo, en

⁶³ Ver <http://www.inv.gov.ar>

relación la aplicación práctica del régimen previsto por la Ley N° 20.860, que autoriza y reglamenta la comercialización en todo el territorio del país de un vino de calidad certificada por el Instituto Nacional de Vitivinicultura, denominado "Vino Turista".

- ✓ Implementar las medidas de control adicionales compatibles con el incremento de la producción de alcohol etílico, si a ello se suma la elaboración del mismo que a partir del año 2013 se realizará sobre base de maíz, atento a lo establecido por la Ley N° 26.093 de Biocombustibles.
- ✓ Ejecutar las acciones emergentes de la Ley N° 25.163, profundizando la implementación de la Designación y Presentación de Vinos y Bebidas espirituosas de origen vínico, aplicando el Sistema de Identificación Geográfica (S.I.G.) en materia de control.
- ✓ Promover la actualización de las técnicas de control a fin de una mayor eficiencia en la fiscalización de los productos vitivinícolas y alcoholes y posibilitar la permanente adecuación de los mecanismos de control frente a las innovaciones tecnológicas y a las nuevas técnicas analíticas puestas en vigencia en los distintos países y organismos internacionales, fortaleciendo el respaldo técnico a las exportaciones de vinos argentinos ante medidas para-arancelarias aplicadas sutilmente como trabas técnicas.
- ✓ Como medida complementaria a las estrategias ya explicitadas, se prevé mayor eficiencia en los controles sobre los productos vitivinícolas y alcoholes que se movilizan a granel, mediante el empleo de nuevas tecnologías que permitan un mejor monitoreo de los movimientos reales de los transportes, como el uso de seguimiento satelital o mecanismos del tipo Identificación por Radiofrecuencia (RFID) o similares.
- ✓ Continuar ejecutando el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Vitivinicultura, a fin de optimizar su funcionamiento en forma continua y compatibilizar la visión y misión del Organismo con los del "Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI)", por ser el INV uno de los principales actores del gobierno nacional en esta materia.
- ✓ Continuar profundizando el proceso de modernización y ampliación de los sistemas, equipamiento informático y de comunicaciones del Organismo acorde a las necesidades de los usuarios internos y externos.

Según el Plan Estratégico Institucional elaborado en noviembre del 2006, la Misión del INV es "Sistematizar y simplificar la normativa vigente aplicable al sector, modernizando su estructura orgánica para adaptarse a los requerimientos del mismo, incorporando tecnología de punta y certificando normas de calidad internacional para sus procesos, poniendo un enorme énfasis en la participación del país en los diferentes foros vitivinícolas internacionales y procurando que su personal mantenga el más alto nivel de motivación, capacitación y manejo de la información, acorde a las necesidades que le impone la comunidad, tanto a nivel local como a nivel internacional."

En base a esto se formularon los objetivos del INV agrupándolos en tres grandes conjuntos:

1. Aquéllos que tienen injerencia directa sobre los RRHH y optimización de sus labores en función del contexto institucional y la organización interna
2. Aquellos relacionados con la infraestructura y operatividad interna del Organismo
3. Aquéllos relativos a las interrelaciones del I.N.V. con el medio y/o con otros Organismos nacionales o extranjeros, del ámbito estatal o privado, así como con Unidades académicas del país y del mundo. Este grupo es el más relevante para el análisis realizado en este paper e incluye los siguientes objetivos:
 - ✓ Implementar un Programa de Capacitación de Mano de Obra para el Sector Vitivinícola.
 - ✓ Incrementar los Recursos extra-presupuestarios en un 30%.
 - ✓ Implementar el Programa "Participación Integral de la República Argentina en la Organización Internacional de la Viña y del Vino (OIV)", tanto de organismos públicos como privados, en al menos 5 de los grupos de Expertos de la O.I.V..
 - ✓ Participación en Foros Vitivinícolas a nivel nacional.
 - ✓ Diseñar una política de participación en Foros Vitivinícolas Internacionales.
 - ✓ Incorporar en la Página Web todos los servicios, acciones y adelantos tecnológicos del I.N.V..
 - ✓ Implementar convenios de capacitación con Organismos nacionales y extranjeros.
 - ✓ Suscribir convenios con Organismos e Instituciones de Investigación, nacionales e internacionales, relacionados con temas afines al I.N.V..
 - ✓ Fomentar el Desarrollo de un Sistema de Calidad en la Industria Vitivinícola.
 - ✓ Fomentar el desarrollo del Mercado Electrónico de Vinos.
 - ✓ Diseñar una Política de Participación y Organización de Acontecimientos Vitivinícolas.
 - ✓ Implementar un Servicio de Información sobre los Principales Mercados para los Vinos Argentinos.
 - ✓ Diseñar una Política de Gestión de la Información Estadística.
 - ✓ Integrar el I.N.V. al Sistema María de la Dirección General de Aduanas.
 - ✓ Lograr la digitalización de la Documentación.
 - ✓ Implementar un Sistema de Expedientes electrónicos.
 - ✓ Contar con autarquía funcional y financiera.
 - ✓ Lograr que la totalidad de los inscriptos realicen sus presentaciones vía Internet.

- ✓ Definir los programas y procedimientos necesarios tendientes a integrar al organismo dentro del plan de Gobierno Electrónico impulsado por el Gobierno Nacional.
- ✓ Certificar y Acreditar al I.N.V. bajo Normas de Calidad a nivel Internacional.

VII. El INV a los ojos de la Economía Social de Mercado

Teniendo en cuenta la visión de la Economía Social de Mercado sobre el rol de las instituciones públicas en la economía observamos que el Instituto Nacional de la Vitivinicultura a lo largo de su historia fue evolucionando, de manera tal que en sus inicios tenía funciones y objetivos de intervención muy claramente definidos. En este sentido, la creación de un fondo que tuvo durante los tres primeros años como objetivo principal adquirir “excedentes” de producción que debían retirarse del mercado interno, muestra claramente una función de intervención en el funcionamiento del mercado que alejó durante ese período a este sector del principio estructural de la ESM referido a los Mercados Abiertos y Competitivos.

De hecho, este tipo de políticas se asemeja mucho a las políticas agrícolas llevadas adelante por los países más industrializados como se ha mencionado más arriba.

A pesar de esto, más allá de estas políticas de intervención sectorial desde ese período inicial de en la vida de la institución y hasta el decreto de desregulación del año 1991, la Misión del Instituto Nacional de la Vitivinicultura no se encuentra enfrentada con los principios estructural y regulatorios de la Economía Social de Mercado.

En este sentido cabe destacarse que tanto la Misión como los objetivos (especialmente los agrupados en el relacionamiento del INV con el medio) del Plan Estratégico formulado por el sector respetan también las características enumeradas de las políticas de fortalecimiento de la empresarialidad en la ESM.

Claramente las políticas de carácter Científico-Educativa son las más numerosas en el marco del INV, donde encontramos por ejemplo al Programa de Capacitación de Mano de Obra, a los convenios de capacitación con Organismos nacionales y extranjeros, los convenios con Instituciones de Investigación, el Sistema de Calidad en la Industria Vitivinícola, el Servicio de Información sobre los Principales Mercados y Gestión de la Información Estadística)

También se destaca la política microeconómica consistente en la implementación del Mercado Electrónico de Vinos.

A su vez, entre las políticas de ampliación y mejoramiento de la infraestructura asociada podemos mencionar a la Participación Integral del país en la Organización Internacional de la Viña y del Vino (OIV) así como también la participación en Foros Vitivinícolas nacionales e internacionales.

Por lo tanto, más allá de las políticas implementadas en sus inicios, la INV constituye un caso donde observamos que se fomenta la empresarialidad y la competitividad sectorial de forma compatible con la visión de la Economía Social del Mercado.

VIII. El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)

El día 21 de Febrero de 2001 fue aprobada la ley N° 25.564 (promulgada el 14 de marzo de 2002) que tiene como objetivo la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate, como ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio de la República Argentina.

Asimismo en dicha ley se fija la Sede del Instituto, los Objetivos, Funciones y Facultades (además de establecer el Organismo directivo del INYM y sus correspondientes Facultades).

Objetivos y Funciones:

Según el artículo 3 de dicha ley, "Los objetivos del INYM serán promover, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo y usos, procurando la sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad. Los programas que desarrollará el instituto deben contribuir a facilitar las acciones tendientes a mejorar la competitividad del sector productivo e industrial."

En el artículo n°4 se detallan las funciones del INYM, las cuales son:

- a) Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos reglamentarios y disposiciones existentes y las que pudieran dictarse relacionadas con los objetivos de la presente ley;
- b) Implementar mecanismos de apoyo y estímulo a los productores, elaboradores, industrializadores y comercializadores radicados en el país;
- c) Identificar, diseñar estrategias e implementar procedimientos tendientes a optimizar la rentabilidad y competitividad del sector;
- d) Planificar, organizar y participar de toda actividad o acontecimiento que contribuya a la promoción de la yerba mate y derivados dentro y fuera del país;
- e) Llevar a cabo estudios, investigaciones e innovaciones del producto que diversifiquen sus usos y aumenten su consumo interno y externo;
- f) Participar en la elaboración de normas generando la unificación de criterios para la tipificación del producto y normas de calidad que éste debe reunir para su comercialización;
- g) Coordinar la ejecución de programas relacionados con las buenas prácticas en lo referente a la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate;
- h) Crear un banco de datos destinado al relevamiento y difusión de información acerca de las normativas sanitarias y requisitos de calidad vigentes en mercados actuales y/o potenciales con relación a la yerba mate y derivados;
- i) Realizar y compilar estadísticas, censos y relevamientos de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y

derivados, a efectos de implementar medidas que faciliten el equilibrio de la oferta con la demanda, y, en caso necesario, establecer en forma conjunta con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, medidas que limiten la producción;

j) Crear registros para la identificación de la producción, elaboración, industrialización, comercialización de la yerba mate y derivados debiendo inscribirse en ellos, con carácter obligatorio los productores, elaboradores, acopiadores, molineros, fraccionadores, importadores, exportadores, y cualquier otro participante de la cadena del negocio de la yerba mate y derivados;

k) Realizar actividades de asistencia técnica, análisis y asesoramiento, relacionadas con la producción, elaboración, industrialización y comercialización de la yerba mate y derivados;

l) Promover la capacitación en todas las áreas que competan a las actividades del sector;

m) Facilitar el intercambio institucional del personal técnico, profesional e idóneo a través de convenios y del acceso a fondos para solventar becas en universidades nacionales o extranjeras e instituciones de estudios, promoción y capacitación en todas las áreas que competan a las actividades a desarrollar por el INYM;

n) Promover distintas formas asociativas entre productores primarios de yerba mate y en particular a las cooperativas yerbateras de la zona productora;

o) Asesorar al Poder Ejecutivo nacional y a los provinciales de Misiones y Corrientes en materia de su competencia;

p) Mediar ante las instituciones que correspondan a los efectos de atender los intereses del trabajador del sector e incluirlo en los beneficios del Fondo de Desempleo Nacional;

q) Recaudar y asignar sus recursos para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

r) Acordar semestralmente entre los distintos sectores participantes del INYM el precio de la materia prima. El mismo resultará de un acuerdo en el INYM basado en el precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados con yerba mate según las condiciones y estándares de calidad que fije la reglamentación, el cual mediante acta pertinente los sectores deberán respetar. Si las partes no llegasen a un acuerdo, la cuestión se someterá al arbitraje del secretario de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación, quien deberá laudar, según las pautas arriba mencionadas.

IX.El INYM a los ojos de la Economía Social de Mercado

En base a la descripción realizada de la visión de la Economía social de Mercado observamos que los objetivos planteados para el INYM no se encuentran enfrentados con la visión de la ESM ya que al plantearse en forma general no colisionan con los principios de la misma.

En este sentido a su vez es interesante destacar el hincapié puesto en la sustentabilidad de la producción con lo cual incluye las ideas de sostenibilidad ambiental y de competitividad del sector.

No obstante, en el caso de las funciones asignadas al INYM por la ley que le dio origen encontramos tanto que algunas de ellas buscan fortalecer la competencia y la competitividad del sector yerbatero así como también que otras claramente contradicen los principales principios regularios de la ESM.

De esta manera encontramos funciones que están asociadas a la idea de compromiso con el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En este grupo de funciones podemos mencionar a la función k) (asistencia técnica), l) (capacitación), m) (capacitación) y n) (promoción de la asociatividad y cooperación entre productores primarios y cooperativas).

También existen otras funciones asociadas a la idea de fortalecer las externalidades positivas y disminuir las externalidades negativas que puedan generarse en la actividad. Entre ellas podemos mencionar a las funciones d) (promoción del consumo de la Yerba Mate), e) (investigación e innovación en el sector), f) (unificar criterios de tipificación y normas de calidad), g) (buenas prácticas en el sector) y h) (creación de un banco de datos sobre barreras no arancelarias en los principales mercados).

También se encuentra alineada con los principios de la ESM la función c), que tiene por objeto incrementar la rentabilidad y competitividad del sector.

En contraposición con estas medidas, como se mencionó más arriba algunas otras funciones asignadas por el marco legal vigente se caracterizan por contradecir algunos de los principios estructurales de la ESM, como ser "Los Mercados Abiertos y Competitivos" y "La Libertad de Establecer Contratos".

En este sentido encontramos que el objetivo "i)" al establecer posibles límites a la producción para "equilibrar la oferta con la demanda" genera fuertes límites de la libertad económica elevando potencialmente las barreras de entrada a la industria y, consecuentemente, disminuyendo la libertad de la competencia.

Por su parte, el objetivo r), al establecer que el INYM fijará el precio de la materia prima (la hoja verde de Yerba Mate y la denominada "Yerba Canchada"), también genera fuertes límites de la libertad económica aunque en este caso es por medio de la alteración de la señal de mercado (constituida por los precios) que debe indicar que bienes deben producirse y con qué calidad.

De acuerdo a Javier Gortari⁶⁴... Las decisiones en el marco del directorio del INYM se toman por mayoría simple, con excepción de la fijación del precio de la hoja verde y la yerba canchada, para lo cual se requiere unanimidad. Este precio se fija por períodos semestrales de abril a septiembre y de octubre a marzo de cada año tomando en consideración los costos de producción –incluidas cargas impositivas, laborales y previsionales- así como una “rentabilidad razonable”, y en relación al precio de venta en góndola de las marcas que representen el 50% de las ventas en el mercado interno. Si no se llega a un acuerdo sobre el precio después de los 15 días de la sesión del Directorio convocada a tal fin, la decisión se somete al arbitraje del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, quien deberá laudar dentro de los 20 días hábiles tomando en consideración la información de costos de cada uno de los sectores de la actividad. Dada la obviedad de los intereses contrapuestos entre productores de materia prima e industrializadores respecto a los costos “correctos” y a que la legislación no establece un organismo técnico que pueda definir al efecto, lo que viene ocurriendo es que la decisión del precio la toma el Poder Ejecutivo Nacional. En la mayor parte de las oportunidades en que se ha recurrido al gobierno nacional, éste decide en el marco de su estrategia de evitar aumentos de precios en los productos de la canasta básica, con la presión del gobierno provincial de Misiones en el sentido de elevar los valores de la materia prima como mecanismo de mejora de ingresos al pequeño productor y al tarefero.

El precio es obligatorio y su incumplimiento es pasible de sanciones que van desde el apercibimiento, multas que pueden llegar al equivalente en valor de un millón de kilos de yerba canchada, decomiso del producto, hasta la clausura e inhabilitación del establecimiento infractor en forma temporaria o definitiva. Además de la fijación del precio, la normativa prevé que el INYM “deberá implementar las medidas que resulten necesarias y convenientes para facilitar el equilibrio entre la oferta y la demanda...” En caso de constatarse desequilibrios en base a estadísticas, stocks de materia prima, proyección de demanda futura, relevamientos satelitales o censos de plantaciones, el Instituto está facultado a tomar medidas –en forma conjunta con la Secretaría de Agricultura de Nación- que limiten la producción: fijación de calendario de cosecha, limitación temporaria de nuevas plantaciones y aplicación de cupos de cosecha. Desde su creación hasta la fecha no se ha avanzado en decisiones de este tipo.

Como consecuencia de todo esto, al haber precios de la materia prima fijados por acuerdos del directorio del INYM o por laudo del Ministerio de Agricultura de la Nación, estos precios dejan de reflejar necesariamente tanto los costos de oportunidad de la producción (y por lo tanto el grado de escasez existente en este mercado en particular) como también el punto de equilibrio con la demanda de los consumidores.

A su vez, este desacople entre los precios regulados y el punto de equilibrio generado espontáneamente en conjunto con la demanda, puede tener como consecuencia la generación de un mercado informal de estos productos. Por lo tanto, una de las consecuencias de esta intervención es que deben incrementarse las políticas de control fiscal.

⁶⁴ Gortari, Javier, “El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera. Realidad Económica N° 232, 2007, IADE. Buenos Aires.”

En base a todo esto, observamos que tanto el objetivo que permite limitar las cantidades producidas (objetivo “i”) como el objetivo de fijación de precios de la materia prima (objetivo “r”) generan mediante instrumentos distintos, consecuencias similares a las causadas por las políticas agrícolas impulsadas por los países más industrializados como se ha descripto más arriba.

Por lo tanto, en el caso del INYM encontramos que posee funciones que se encuentran enfrentadas a principios estructurales (“los Mercados Abiertos y Competitivos” y “La Libertad de Establecer Contratos”) de la Economía Social del Mercado debido a que implican políticas públicas de intervención sectorial que restringen la libertad económica y generan la necesidad de mayores y continuas intervenciones para paliar los efectos negativos generados.

X. Conclusiones

El presente trabajo se ha realizado una descripción de los criterios que validarían políticas intervencionistas en los mercados en base a la visión de la Economía Social del Mercado en general y a los principios estructurales y regulatorios de la misma en particular,

A partir de allí se realizó una descripción de las funciones existentes y los objetivos asignados por el marco legal a dos instituciones destinadas a mejorar la competitividad del sector vitivinícola (el Instituto Nacional de la Vitivinicultura) y del sector yerbatero en Argentina (el Instituto Nacional de la Yerba Mate).

A pesar de las similitudes en su creación y la integración de sus directorios, llama la atención que ambas instituciones han tomado caminos distintos para fomentar la competitividad de sus sectores.

De esta manera, más allá de las políticas implementadas en sus inicios (compra de “excedentes de producción”), el Instituto Nacional de la Vitivinicultura constituye un caso donde observamos que se fomenta la empresarialidad y la competitividad sectorial de forma compatible con la visión de la Economía Social del Mercado (haciendo hincapié en el apoyo científico-educativo, a la mejora de la calidad de los productos y a la apertura de mercados).

Por otro lado, en el caso del Instituto Nacional de la Yerba Mate, si bien existen algunas políticas similares de apoyo a la innovación y al incremento de la competitividad, encontramos que posee funciones que se encuentran fuertemente enfrentadas a principios estructurales (“los Mercados Abiertos y Competitivos” y “La Libertad de Establecer Contratos”) de la Economía Social del Mercado debido a que implican políticas públicas de intervención sectorial que restringen la libertad económica y generan la necesidad de mayores y continuas intervenciones para paliar los efectos negativos generados.

A partir de esta investigación surge la necesidad de profundizar el análisis haciendo hincapié en la historia de las decisiones tomadas por los directorios de ambas instituciones más allá del marco legal existente, de manera tal que se pueda realizar un contraste entre las normas y las políticas efectivamente aplicadas por la INV y el INYM.

Asimismo, se considera relevante realizar análisis adicionales sobre el impacto de dichas políticas sectoriales en la defensa de la competencia en ambos sectores ya analizados, de manera tal que se pueda determinar si durante la intervención de estos institutos se registró un proceso de mayor o menor concentración económica en los correspondientes mercados y determinar si las intervenciones realizadas por estos institutos pueden ser factores explicativos de dicha evolución.

XI. Bibliografía

Gortari, Javier, "El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera. Realidad Económica N° 232, 2007, IADE. Buenos Aires."

Hasse, Rolf, Schneider, Hermann & Weigelt, Klaus, Social Market Economy. History, Principles and Implementation – From A to Z, Konrad Adenauer Stiftung, 2008,

Ley 14.878 (Ley de Vinos. Instituto Nacional de la Vitivinicultura)

Decreto 2284/1991 (Desregulación Económica)

Ley 25.564 (Creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate)

Decreto 1240/2002 (Reglamentación de la Ley 25.564)

Resico, Marcelo, Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición Latinoamericana, Konrad Adenauer Stiftung,

Resico, Marcelo, "Economía Social de Mercado: Una Opción Económica para Latinoamérica", en "Serie Economía Social de Mercado. Año 2009, Nro. 3", Fundación Konrad Adenauer, Guatemala-Guatemala, 2009.

Social Market Economy and Globalisation, Konrad Adenauer Stiftung, Gdansk-Warszawa 2008,

Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020. Corporación ARGENTINA VITIVINÍCOLA 2020

Plan Estratégico Institucional 2007-2012, Instituto Nacional de la Vitivinicultura, Noviembre de 2006

Páginas web:

<http://www.inv.gov.ar>

www.inym.org.ar