

*Desarrollo y sector agrario alimentario*

# **EL CASO ARGENTINO ¿COMBUSTIBLE O MOTOR?**



*POR* **EDUARDO MANCIANA**

**cece**

# DESARROLLO Y SECTOR AGROALIMENTARIO

## EL CASO ARGENTINO. ¿COMBUSTIBLE O MOTOR?

En un mundo donde todos ponen, en argentina todos sacan. ¿Por que?

### CAPITULO I.

#### INTRODUCCION

En Argentina el sector productor de alimentos tiene asignados tres roles específicos. Ser el proveedor de alimentos baratos (“en la mesa de los argentinos nunca debe faltar un bife ni un kilo de pan”, Nestor Kirchner dixit); Asegurar el cierre de la balanza de pagos y de esa manera bloquear los problemas en el sector externo y; Garantizar recursos fiscales para instrumentar procesos de industrialización, otorgar subsidios a otros sectores de la sociedad y fundamentalmente tener “caja” para usos políticos.

Este **paradigma** que sobrevive en la actualidad, y sigue siendo la piedra angular de la actual administración en sus estrategias de políticas públicas para el sector, tiene su origen central, “su pecado original”, en la estructuración tardía de la sociedad argentina, en donde primero ocurrió la apropiación de los recursos productivos (tierra fundamentalmente) en pocas manos a través de medidas de gobiernos de la época, como la ley de “Enfiteusis” de Rivadavia, su institucionalización durante el “Gobierno de los Estancieros” de Rosas y posteriormente la Ley de Reparto de Tierras de Julio A. Roca de 1885 promulgada después de la “Conquista del Desierto”, consolidándose en esa época, como la “oligarquía terrateniente ganadera” con la llegada del cambio tecnológico que llevó a la cadena ganadera desde el charque (commoditie para esclavos) al chilled beef para las clases pudientes de Europa: **los frigoríficos y el transporte marítimo con cámaras de frío**. Inclusive la agricultura emergente en la parte final del siglo XIX, y que fue esencial al despegue del país, estuvo hasta los años 30’ supeditada a la estrategia ganadera de ocupación de la tierra productiva.

#### *El campo es visto como:*

- ✓ *Proveedor de alimentos baratos.*
- ✓ *Proveedor de divisas.*
- ✓ *Proveedor de recursos fiscales para financiar sustitución de importaciones, subsidiar políticas sociales y otros usos en la política.*

Este modelo; acunado en un país vacío con un puerto de entrada y salida todo poderoso inserto en una pampa extremadamente fértil, chocó finalmente con las nuevas demandas de la creciente pequeña burguesía de las ciudades más importantes (con predominio de Buenos Aires) y del proletariado urbano proveniente de las oleadas de inmigrantes llegadas desde Europa, y dio como resultado un escenario social que, amparado por la ley electoral de Roque Saenz Peña, se expresó en la conquista del poder por parte del Radicalismo en 1916. En ese espacio de tiempo se generó la opción, digamos que binaria, “oligarquía ganadera terrateniente” vs “pueblo”.

Este debate, aun irresuelto, fijado en los roles comentados al principio del texto, produjo el vacío más relevante en materia de políticas agrícolas proactivas dentro del concierto de países con potenciales similares. Podemos decir que se hizo muy poco como Política de Estado sobre el sector más dinámico y estratégico de la Macroeconomía. Todas las iniciativas, excepto la creación del INTA, respondieron a reacciones espasmódicas para salvar restricciones y exigencias nacidas en el exterior (SENASA, las JUNTAS, etc.), o a necesidades internas concentradas en las políticas de precios al consumidor y el uso de los recursos fiscales.

Entonces, los sucesos externos provocaron un flujo de decisiones en los actores sociales del sector que respondieron a incentivos de mercado muchas veces deformados por el marco macroeconómico del momento en el país. Sin una guía o iluminación adecuada, sucede algo así como un laberinto en donde se sabe que hay una salida promisorio pero no como alcanzarla.

Pero ese paradigma que nos obstaculiza sigue vigente en importantes sectores de la sociedad y de la intelectualidad, y para que haya perdurado en el tiempo, requirió de ciertas condiciones objetivas que lo hicieran posible: En primer lugar, condiciones ciertas para que aparezca, (y en este caso así lo era). En segundo término un sostén intelectual y académico que permita transmitirlo, y en ese ámbito se desarrollaron conceptos académicos básicos basados en los términos de intercambio (“les mandamos lana barata y nos mandan sweaters caros” o “cueros por zapatos”) y otros técnicamente más sofisticados, como la baja elasticidad del precio de la oferta de productos agrícolas. Luego, en tercer lugar, grandes estrategias en difundirlo (Perón es un ejemplo ineludible), siguiendo con una transmisión cultural estructurada en el tiempo (el sistema educativo, el periodismo, etc.), y por último un sustrato, la gente, dispuesto a cristalizarlo y tomarlo como propio.

También y más cerca en el tiempo, existieron y existen objetivamente otro grupo de restricciones que afectaron de manera indirecta la independencia para poder idear, formular y aplicar políticas propias para el sector: En primer lugar la adhesión del país al multilateralismo iniciado en la Ronda Uruguay del GATT y proseguido en la OMS que induce crecientemente a ligar la política para la agricultura con la política comercial internacional de los países. En segundo lugar aparecen restricciones medioambientales que condicionan las acciones cotidianas en las prácticas de las explotaciones agrícolas, sobre todo en el uso de los recursos tierra y agua, y en las prácticas agrícolas vinculadas al uso de agroquímicos y fertilizantes.

Un tercer grupo relacionado al anterior tiene que ver con la seguridad alimentaria que busca el bienestar del consumidor pero compromete al productor. En este caso, la aparición de condicionamiento de las prácticas comerciales y de otra naturaleza sobre las distintas etapas de procesamiento ha afectado intermitentemente el desarrollo productivo (Por ej. Cupos de exportación y otras amenazas que surgen a cada paso en los mercados de destino).

En este escenario a la Argentina le fue muy difícil generar políticas públicas estables de desarrollo del sector agroalimentario, víctima de la lucha ideológica, de la conceptual, la política, las necesidades macroeconómicas y trabas al comercio internacional.

En los tiempos que corren y con la reversión en los términos de intercambio, el viejo paradigma parece anacrónico y obsoleto, pero increíblemente vigente.

Es por eso que cuando se observa el desempeño del sector productor a partir de las últimas dos décadas del siglo XX con su expansión acelerada seguida de periodos oscuros de regresión en sus ratios de productividad, se hace manifiesto que los mismo respondieron más a señales externas que a diseños de políticas internas exclusivas para el universo de productores.

No solo eso, ese periodo, que mostró desarrollos tecnológicos extraordinarios que impactaron en su productividad, coexistió con un estancamiento y crecimiento de la pobreza en las áreas tanto rural como en las ciudades rurales aun en las zonas más privilegiadas por su ecosistema.

## **CAPITULO II.**

### **LA VISIONES ALTERNATIVAS DE REGIONES EXPORTADORAS NETAS DE ALIMENTOS.**

Sobreviven hoy tres regiones en el mundo que marcan el ritmo de los mercados mundiales de productos alimentarios: EEUU y la Unión Europea (27). A estos dos se agrega Asia y fundamentalmente China e India, que en su Modo aspiradora juegan un rol significativo en la demanda agregada.

Situándose nuestro país en la órbita de países exportadores netos de alimentos, nos detendremos en los dos primeros para comprender el rol y los instrumentos que le dan estabilidad al desempeño de su sector productor.

#### **UE (27). La PAC.**

Desde 1962, la Política Agrícola Común (PAC) representa una asociación entre el Sector productor y los Estados que componen esta organización. Sus objetivos fueron, y con diferentes enfoques siguen siendo:

- ✓ apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola, asegurando un suministro estable de alimentos asequibles;
- ✓ garantizar a los agricultores de la Unión Europea (UE) un nivel de vida razonable;
- ✓ contribuir a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales;
- ✓ conservar los paisajes y zonas rurales de toda la UE;
- ✓ mantener viva la economía rural, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y sectores asociados.

La PAC es una política común para todos los países de la UE. Se gestiona y financia a escala europea mediante los recursos del presupuesto de la UE.

La deriva en el tiempo de las políticas expresadas en la PAC tienen su explicación en el aumento de la productividad de la tierra agrícola europea, que llevó a un incremento en los stocks de commodities, y terminó en restricciones a la ayudas de mercado a partir del comienzo del multilateralismo, expresado en la Ronda Uruguay del GATT, que comenzó a presionar sobre la génesis y gestión de las ayudas a los productores internos.

Dado que la Ronda Uruguay del GATT consagró una negociación multilateral que abarcaba un sinnúmero de aspectos, llamados capítulos, del comercio internacional y cuyas decisiones debían ser tomadas en forma consensual, la UE y los EEUU, con intereses más fuertes en otros capítulos como propiedad intelectual y/o acceso a los mercados, fueron tomando decisiones de políticas intrazona que implicaron el abandono progresivo de los apoyos centrados en el fortalecimiento de la demanda (precios de mercado), claramente distorsivos en los mercados mundiales, para ir centrándolos en ayudas directas a los productores. Estos, que son 10 millones en toda la Unión Europea, comenzaron a recibir subsidios de carácter casi personal y un reasignamiento de su rol dentro de la sociedad que la contiene. Básicamente la política busca: 1. que los productores mantengan el nivel de empleo directo (22 millones de individuos) e indirecto (40 millones de personas que obtienen sus ingresos del sector agroindustrial) y de esa manera morigerar las migraciones internas hacia las grandes ciudades con sus costos sociales implícitos; 2. El sostenimiento de la capacidad productiva de la tierra y la sostenibilidad de la biodiversidad. Se lleva a cabo dentro de los que se llama el Pacto Verde, que se llama así el conjunto de acciones que tiende a la neutralidad desde el punto de las emisiones de gases causantes del cambio climático, (las nuevas medidas tiene como objetivo la disminución de gases hasta el 55% para 2020) y en el caso de la agricultura, pasar del 8% de superficie europea de actividades ecológicas a 25% y; 3. El valor estético de la realidad rural, con fines recreativos y turísticos.

Por lo tanto la Comisión Europea diseñó sus políticas hacia el campo a partir de tres conceptos básicos:

- La [ayuda a la renta](#) mediante pagos directos que garantizan la estabilidad de los ingresos (seguros entre ellas) y remuneran a los agricultores por practicar una agricultura protectora del medio ambiente y de calidad, y además por prestar servicios públicos que los mercados no suelen recompensar, como el cuidado del campo y la biodiversidad.

Estas ayudas de la PAC siguen las directrices de los años precedentes, basados principalmente en la limitación de estas a aquellos agricultores y ganaderos que tienen derechos históricos, es decir aquellos que ya cultivaban tierras y tenían ganado el año 2003, o antes. También se facilita la incorporación de jóvenes. Las medidas que se incorporen a la estructura del Pacto Verde o Green Bill se llevan el 40% del presupuesto.

- las medidas de mercado para abordar situaciones difíciles en los mercados, tales como desplomes repentinos de la demanda debidos a alarmas sanitarias o caídas de precios debidas a una oferta excesiva en el mercado;
- las medidas de desarrollo rural consistentes en programas nacionales y regionales para atender a las necesidades y retos específicos de las zonas rurales.

No obstante el peso presupuestario de estas medidas es dispar, ya que se acentúa en el primer acápite (ayuda directa a los ingresos del productor) con el 71% del presupuesto, 21% para las medidas de desarrollo rural (donde predominan las inversiones en tecnología y conectividad), y apenas el 8% en medidas excepcionales de mercado. En total estas medidas rondan los 60.000 millones de euros por año.

### **EEUU.el “Farm Bill”.**

Estados Unidos es un exportador neto de alimentos. Ya desde 1933 introdujo un marco legal que contenía todas las decisiones de política destinadas al sostenimiento y progreso de la actividad productiva rural. En la actualidad las normas recreadas y aprobadas prácticamente cada cinco años por el Congreso son más abarcativas, ya que incluyen las ayudas alimentarias internas a sectores sociales más vulnerables.

En un principio las ayudas estaban fundamentalmente vinculadas al sostenimiento de los precios recibidos por los productores, afectando de esta manera a los mercados globales por los recurrentes sobre stocks que pesaban sobre ellos. Esos excedentes buscaban destino en convenios país/país con Estados subdesarrollados que implicaban costos de transacción cada vez más elevados que fueron cada vez más resistidos internamente.

#### *El contexto actual.*

Existen en ese país 2.04 millones de productores agropecuarios con un promedio general de superficie de aproximadamente 200 has. Las explotaciones subfamilia res son un poco más de 200.000 y tienen una superficie no mayor a 4,5 has. Tiene EEUU unos 85.000 productores de más de 1000 has mientras que 107.000 son los responsables del 75% de la producción aunque solo la dos tercera parte de ellos ganaron más 1 millón de dólares el último año. Otro rasgo emblemático es que el 96% de las explotaciones están a nombre de una persona física.

En la actualidad la Ley Agrícola vigente, comúnmente conocida como el Farm Bill, es el principal instrumento de política agroalimentaria de Estados Unidos, cuyo presupuesto destina más u\$s 86.000 millones anuales a su instrumentación.

Contiene dos grandes agrupaciones de medidas: las destinadas a los productores que ocupan el 26% de los montos comprometidos y aquellas destinadas a consumidores internos vulnerables económicamente, que absorben un 76% del financiamiento. Existe un pequeño resto destinado a investigación, agricultura urbana, desarrollo rural, etc. (menos de u\$s 1.000 millones/año).

***Los países o regiones exportadores piensan a la producción primaria como:***

- ✓ *Los productores aportan estabilidad social.*
- ✓ *Usan recursos presupuestarios para preservarlos.*
- ✓ *Las ayudas son para bajarles niveles de incertidumbre y para obtener alimentos confiables y trazables.*
- ✓ *Sus normas son cada vez más severas en materia de calidad e inocuidad.*
- ✓ *Buscan mantener el medio ambiente y la biodiversidad,*
- *Aumentar el turismo rural*
- *Y mitigar las migraciones a grandes ciudades.*

En la parte destinada a los productores existen acápite centrales que se podrían sintetizar en:

**Destinadas a “Commodities”**

- **Agriculture Risk Coverage (ARC):** que compensa al productor desde el momento que su renta actual ( resultado de la explotación) caiga por debajo de una renta garantizada por la ley. Este podrá optar por una cobertura a nivel de condado o municipio (modelo de análisis por renta índice) o a nivel individual.
- **Price Loss Coverage (PLC):** El productor obtendrá un subsidio siempre que el precio efectivo recibido por su cultivo (precio de mercado promedio a nivel nacional para ese año) sea inferior al precio de referencia fijado por la ley (reference price).
- **Seguros Agrícolas**  
El objetivo es proveer al agricultor de herramientas para protegerse de pérdidas de

rendimiento o ingreso en su explotación. Este debe contratar un seguro y pagar una porción de la prima que aumenta de acuerdo al nivel de cobertura elegida. El resto de la prima (entre el 60 y 70%) es abonado por el Gobierno, quien además cubre los costos operativos del programa y reasegura a las aseguradoras privadas que venden las pólizas.

- **Programas de Conservación:**  
Incluye programas destinados al cuidado de los recursos naturales. El programa más importante es el Conservation Reserve Program, que otorga un pago al agricultor a cambio de que retire sus tierras (llamados set aside) de la producción y las someta a prácticas especiales de recuperación y conservación. En relación, debe notarse que para ser beneficiarios de los subsidios a los cultivos los agricultores deben cumplir con ciertas prácticas básicas relacionadas con la conservación de tierras, para mantenerlas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Estas prácticas pueden también ser exigidas a aquellos que decidan contratar seguros agrícolas.

### **Destinadas a ayuda social.**

Ocupa el 76% del presupuesto y se distribuye en cupones alimentarios y subsidios directos y/o por determinados productos. Los beneficiarios deben demostrar que trabajan por lo menos 20 horas a la semana.

Esta última exigencia se introdujo durante la administración Trump.

### [Principales coincidencias de las grandes áreas económicas occidentales en materia de desempeño del sector productor agroalimentario.](#)

No son menores, ni poco representativas, ya que atienden a las necesidades de 12 millones de productores y 1.200 millones de habitantes.

1. Observan y califican a sus productores como piezas claves de la estabilidad de sus respectivos desarrollos como sociedad.
2. Dedicar importantes recursos presupuestarios para preservar esa estructura.
3. Básicamente las medidas de políticas están destinadas a apuntalar la reducción de las principales incertidumbres que este tipo de actividad debe afrontar: la del clima, la del mercado, y la macroeconómica. Y además, como contrapartida, las conectan con

aportes a la protección alimentaria de la porción más vulnerable de su población.

4. Abogan e instrumentan la producción de alimentos de calidad y fácil trazabilidad.
5. Normatizan restricciones crecientes hacia un enfoque de producción de alimentos naturales de baja o nulos trazos de materiales defensivos o sanitarios de origen artificial.
6. También las decisiones de políticas en estos espacios geopolíticos apuntan en otras diversas direcciones:
  - a. Restringir posibles migraciones internas hacia centros híper poblados con el consecuente aumento de costos en seguridad social y el nada desdeñable temor de cambios en los ambientes políticos regionales.
  - b. El mantenimiento del ambiente y la biodiversidad.
  - c. La necesidad de dar sustento estético y estructural al creciente desarrollo del turismo rural y físico ambiental.
  - d.

### **CAPITULO III EL FENOMENO ARGENTINO**

Alejada de los enfoques que se le da al sector productor de alimentos, y otros productos esenciales provenientes de agro en el resto del mundo , el Estado Argentino ha tenido con los productores primarios desde hace 70 años, una mirada ajena a los atributos propios de los mismos como agentes económicos del capitalismo moderno: invertir para desarrollar y acumular.

Existen en la actualidad aproximadamente entre 110.000 y 130.000 productores capitalizados y aproximadamente 180.000 explotaciones sub familiares<sup>1</sup>.

Se les ha asignado disvalores tales como el de ser los mayores evasores impositivos, sin entender que la evasión es un problema de fiscalización y no un atributo propio negativo, de no ser empleadores confiables, de no utilizar la tierra de forma productiva, de ser atrasadores seriales

---

<sup>1</sup> Los datos finales del ultimo censo no están disponibles, pero aunque existen algunos cuestionamientos sobre la metodología de trabajo que habría sub estimado el numero de productores sin tierra que producen a riesgo, pero en el mercado, con diversas formas de tenencia de la tierra, los datos comentados se pueden tomar como ciertos.

tecnológicamente, de no cuidar la sustentabilidad del ecosistema y la biodiversidad, etc, etc.

Como se ha visto en consideraciones anteriores, el análisis de los factores que determinaron estas y otras situaciones negativas es complejo, pero más allá de los impactos de las vicisitudes por las que ha atravesado la Argentina en los últimos 70 años, las causas radican en problemas y debilidades que expresan las características cualitativas del crecimiento histórico de la producción agropecuaria y forestal y de los mecanismos a través de los cuales esta interactúa con la macroeconomía y se vincula con los mercados mundiales.

Por ello, cualquier reflexión acerca de la política agropecuaria argentina debe considerar y conciliar algunos aspectos que definen su realidad:

- a. La importancia del sector para la economía del país, particularmente como fuente de divisas (debe recordarse que solo el 20/25% del costo de producción, según zona y actividad, proviene de una importación previa) y por su efecto multiplicador de empleo, 2,5 en cereales y oleaginosas, 2,1 en ganadería y 4,1 en frutas y hortalizas<sup>2</sup>, así como de ingresos en las distintas regiones del país;
- b. La evidencia de un crecimiento sectorial muy exitoso pero concentrado de algunos productos y áreas geográficas en un marco de ausencia del Estado y de profundas desigualdades territoriales;
- c. La evidencia empírica de haber sido el sector más exitoso en materia de empleo privado durante los últimos 30 años de inestabilidad y estancamiento económico;
- d. El riesgo de que los logros obtenidos no sean sostenibles en ausencia de un importante incremento en inversiones y en la provisión de bienes públicos;

*Sin embargo, el campo como eje, y sus encadenamientos, aporta a la sociedad:*

- ✓ *Un multiplicador de empleo más alto que las industrias no vinculadas al campo: 2,5 contra 1,7.*
- ✓ *Un ratio: u\$s obtenidos/u\$s gastados = 4 o 5 según región y cultivo.*
- ✓ *33% del empleo formal no público.*

Estas condiciones intrínsecas solo mostraran su real valor si se logra movilizar coordinadamente todos los recursos sociales existentes, articulando y concentrando acciones de los sectores públicos nacional,

---

<sup>2</sup> Direccion de Cuentas Nacionales Ministerio de Economia, 2008.

provincial y local, organizaciones de productores, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, para que los mismos, haciendo uso de su autonomía y capacidad de decisión, canalicen recursos y capacidades diferenciales tras objetivos relativamente compartidos y en el marco de reglas de juego acordadas.

Dicha movilización sólo será posible con cambios institucionales significativos, con acciones dirigidas tanto a reconstruir los diseños institucionales vigentes, como a fortalecer las capacidades para pensar y efectivizar las orientaciones estratégicas, y funcionalizar las regulaciones y políticas para la conducción del proceso de desarrollo sectorial. Esas acciones deben alcanzar tanto a las organizaciones del sector público como a organizaciones de productores y a los esquemas representativos del sector privado. Esto se puede lograr solo a través del debido consenso social y las herramientas que brinda nuestro sistema político a través de una legislación nacional que legitime una estrategia global de acción agraria.

## **CAPITULO IV**

### **HACIA UNA LEY MARCO**

En la Argentina el poder legislativo ha tenido, en comparación a otros países un papel relativamente secundario en la definición de las normas que determinan las reglas de juego, tanto económicas como institucionales, que rigen la actividad del sector agropecuario.

En otros países, como ya hemos comentado, el marco normativo está *fuertemente definido* por leyes, o sus equivalentes, lo cual obliga a lograr consensos políticos sólidos y da una mayor seguridad jurídica y estabilidad en el tiempo. Estas normas son, por su naturaleza y por el proceso político a través del cual son sancionadas, verdaderas Políticas de Estado. Ejemplo de ello son las ya vistas "Farm Bills" sancionadas periódicamente en los Estados Unidos y la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. Las mismas, definen con claridad y detalle los objetivos, las políticas y los instrumentos que serán aplicados en el sector rural durante un periodo de tiempo. Una muestra de este tipo de instrumentos en América Latina, es el caso de Colombia en donde la propia Constitución Política establece *lineamientos generales sobre* las responsabilidades del estado con respecto al sector rural y

una serie de actos legislativos: crea instituciones público- privadas, establece contribuciones especiales (recursos parafiscales) y regula su utilización.

El diseño e implementación de un nuevo sistema de reglas e instrumentos es una responsabilidad compartida de diferentes ámbitos del Estado. Lo que esta propuesta requiere para ser viable, es ser expresada en el ámbito del Poder Legislativo a través de la sanción de una Ley Marco para el desarrollo agropecuario que integre objetivos, y que provea los mandatos para la acción de los organismos del Poder Ejecutivo, existentes o a crear, y un contexto previsible y estable para las decisiones del sector privado.

### **La Estrategia**

El punto de partida para una estrategia como la que se propone es el establecimiento de un marco general para la gobernancia del sector que responda a objetivos de largo plazo, compartidos por todos los actores y que promueva la convergencia de las políticas públicas con el accionar de las organizaciones (públicas y privadas), los sistemas y los actores individuales. Este marco debe servir como referencia para los actos del gobierno y la efectividad de las normas establecidas y asegurar la previsibilidad de las mismas, indispensable para incentivar la participación e inversión privada. Para llegar a esto se deberá reconocer e integrar:

i) La centralidad de lo agroindustrial tanto en las estrategias nacionales de inserción en el mundo y en la generación de empleo doméstico, el desarrollo de la competitividad y el estímulo a la innovación.

ii) La sostenibilidad de los esfuerzos públicos y privados haciendo compatibles y convergentes las estrategias, y acciones de los gobiernos nacional, provinciales y locales, con horizontes temporales de largo plazo.

iii) La promoción de procesos de formulación, ejecución, y evaluación de políticas y programas ampliamente participativos, de manera de asegurar la concertación, la coordinación de acciones y el control social, además de la articulación y utilización del capital físico, humano y social tras objetivos de desarrollo agropecuario con vista social y

territorial, promoviendo un mayor involucramiento del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil en la formulación y ejecución de acciones, en particular en las áreas prioritarias.

iv) Profundizar la promoción de la inversión privada en los procesos productivos, equipamiento e infraestructura, etapas de comercialización, logística, servicios a la producción, etc.

v) Los marcos y acciones necesarias para el funcionamiento de mercados más eficientes con menores costos de transacción a través de marcos legales y mecanismos contractuales, programas de información y nuevos instrumentos para el financiamiento de la inversión y la cobertura de riesgos.

### **Las limitaciones a superar**

En los últimos 30 años, las recurrentes crisis fiscal es y las ideologías dominantes enfrentadas pusieron en marcha medidas de reforma del estado en los que variaron desde objetivos de racionalización y disminución del gasto a la acumulación de propuestas, funciones y recursos humanos de baja capacidad técnica. A pesar de algunos esfuerzos para alcanzar una administración pública más flexible, orientada en mayor medida acciones centradas en resultados, existen abundantes evidencias que indican que las reestructuraciones no fueron acompañadas por mejoras sustanciales en la eficiencia, en la descentralización o en la articulación social. La ausencia de una política clara de fortalecimiento provocó que muchos de esos esfuerzos terminaran en un debilitamiento aún mayor de las organizaciones del sector público, resintiéndose la oferta de bienes públicos.

Ese debilitamiento fue consecuencia y a la vez reforzó un proceso de desactualización de capacidades de acción y de pérdida de recursos humanos formados y valiosos, con las inevitables repercusiones negativas sobre el potencial científico y tecnológico, la sostenibilidad de las acciones y, lo más significativo, la deslegitimación creciente de sus intervenciones.

Existen cuatro áreas perfectamente definidas que se deben resaltar y tienen que ver la lógica a partir de la cual se diseñan las organizaciones del estado que actúan en el ámbito sectorial y las formas de articulación entre los actores del ciclo productivo en general y entre los actores públicos y privados en particular.

## **1. Los sistemas de reglas y la gobernabilidad del desarrollo agrícola:**

Existen múltiples evidencias de que el sector agropecuario enfrenta sistemas de reglas con consecuencias negativas o no deseadas para el desarrollo del sector. Manifestación de la baja calidad institucional, estos sistemas son el resultado de la operación de factores múltiples que afectan la sostenibilidad de los esfuerzos, la coherencia de las políticas y el despliegue de la iniciativa privada. Entre esos factores están:

- la inestabilidad de las orientaciones de gobierno,
- apremios fiscales que privilegian objetivos de corto plazo y que producen constantes revisiones en las políticas,
- fracturas jurisdiccionales que impiden la convergencia de los regímenes legales y administrativos, con superposiciones y contradicciones diversas e inercias que estimulan comportamientos reactivos y predominios de lógicas locales y corporativas en el tratamiento y resolución de problemas que afectan al desarrollo nacional.
- la tradicional debilidad política de las aspiraciones del sector frente a las grandes organizaciones representativas de los intereses urbanos y la reducida proporción de la población rural sobre el total, junto a la crisis de representatividad que aqueja a toda la sociedad, explican que la problemática del desarrollo agropecuario no tenga una inclusión clara y neta en los proyectos de desarrollo nacional acorde con su significación estratégica. Esos mismos factores han jugado para que las definiciones de políticas para el sector se hayan carecterizado por su bajo grado de explicitación y articulación quedando en general relegadas frente a otros objetivos, prioridades o intereses.
- El Ministerio de Agricultura, cualquiera sea su nombre final y formal, ha tenido en los últimas décadas una posición subordinada en el esquema de gobierno, desjerarquizada en la organización del estado, con competencias limitadas y con dificultades de articulación con otros niveles jurisdiccionales y con el sector privado, dejando a la vista que la principal área de conflictos no resueltos se encuentra localizada en la macroeconomía y las normas dictadas para resolver los desajustes estructurales y globales.

Ello le ha imposibilitado ejercer el liderazgo sectorial y contar con autoridad para formular políticas y canalizar las acciones de los actores cuyos comportamientos son cruciales para el desarrollo de la agricultura. Un ejemplo puede contribuir a entender el problema: todos los análisis y formulaciones de un posible coseguro agrícola que atienda la cada vez mayor incertidumbre climática y que sea auto sostenible por el propio sector productor a través de los propios impuestos que tributa, chocan irremediabilmente con las restricciones superestructura les del presupuesto nacional a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras Legislativas, poniendo a este proyecto esencial en un desfiladero político, acotado en uno de sus lados por las necesidades generales del presupuesto y por el otro por las resistencias de los sectores gremiales del sector a sufrir una mayor presión fiscal derivada de las necesidades del coseguro.

## **2. La coherencia entre la naturaleza de los problemas y las instituciones que las procesan:**

La ausencia de mecanismos capaces de integrar perspectivas y acciones de diversos niveles y ámbitos de gobierno hace que muchos temas y problemas no encuentren espacios para el diálogo y la concertación y, mucho menos, conceptualizaciones compartidas, respuestas ainiónicas y convergencia en los recursos movilizados y en las acciones implementadas. La ambigüedad de los mandatos de los órganos de formulación y de ejecución hace que estos planos se confundan, con problemas de correspondencia entre políticas ambiguas y acciones no sistemáticamente evaluadas.

## **3. La articulación entre actores de la producción:**

Esta realidad dificulta el desarrollo de visiones conjuntas, el diseño de alianzas y consensos estratégicos entre los distintos sectores de una misma cadena productiva y tramas de la producción, aspectos que son esenciales para avanzar en la agregación de valor, ganar competitividad y nuevos mercados externos. Las múltiples fracturas y segmentaciones institucionales y organizacionales imponen obstáculos a la difusión de innovaciones, al reconocimiento de intereses compartidos y a la puesta en marcha de emprendimientos conjuntos de manera de ganar escala, tener acceso directo a los mercados finales y provocar impactos

socio-territoriales de significación. La superación de estos problemas cobra una gran trascendencia si se considera el peso de las PYMES dentro del sector y las dificultades que este tipo de empresas tienen para actuar en áreas como las señaladas y vinculadas a la generación de innovaciones en procesos y productos, valor agregado, apertura de nuevos mercados, etc.

#### **4. La articulación Público – Privada.**

Productores rurales, corporaciones vinculadas al procesamiento y comercialización de la producción primaria, nuevos agentes articuladores de los factores de producción, nuevas modalidades de prestación de servicios técnicos, etc., están sometidos a diferentes sistemas de reglas, interactúan con diferentes órganos encargados de su implementación y confrontan lógicas institucionales diversas y muchas veces contradictorias.

Los resultados de esta situación son tensiones permanentes, elevados costos de transacción, proliferación de modos informales de operación de las políticas y transgresiones múltiples a los marcos normativos establecidos. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de encuentro, concertación y negociación que superen las delimitaciones sectoriales tradicionales, ya que así lo exige una agricultura crecientemente compleja, más articulada a cadenas de negocios y con mayores diferenciaciones territoriales.

Por cierto, este debilitamiento no alcanzó por igual a todas las instituciones, ya sean privadas o públicas en sus distintos niveles nacional, provincial y local, como el INTA y el SENASA, que no obstante, esta situación estructural en el diseño de políticas públicas produjo en ellas un proceso institucional no deseable al convertirlas en Corporaciones de complicada integración en la toma de decisiones.

## CAPITULO V

### LAS AREAS DE INTERVENCION ESTATAL PRIORITARIAS EN EL SECTOR AGROINDUSTRIAL

#### **Incremento y diversificación de la producción argentina y su participación en los mercados internacionales.**

Debido a las exigencias de las tendencias mundiales, sobre todo en la especialización, y las amenazas a las bases competitivas, las acciones de política deberían orientarse y encadenarse de la siguiente manera:

1. Consolidar la base productiva, garantizando la supervivencia del recurso más importante de la cadena de valor: **los productores primarios**. Se requiere para eso crear un clima fértil para el emprendedurismo agropecuario, reduciendo los niveles de incertidumbre que amenazan las adecuadas tomas de decisiones de producción, tanto las del clima, la de los mercados y la incertidumbre macroeconómica<sup>3</sup>.
2. La investigación dirigida a ampliar las opciones de producción y asegurar una reducción continúa de los costos de producción para mantener e incrementar la competitividad.
3. Continuar con el mejoramiento de la infraestructura de transporte, almacenamiento y manejo de productos de exportación. Asimismo consolidar un sistema de manejo hídrico acorde con las nuevas exigencias tecnológicas.
4. La información sobre nuevas oportunidades de mercados, así como las amenazas sobre los mismos que las nuevas normativas sobre bio seguridad y agroecológicas mundiales tiene sobre nuestras

---

<sup>3</sup> La incertidumbre climática debe ser atacada a través de un sistema de cosegueros que garantice, a través de seguros índices zonales voluntarios, la acción pública/privada en un sistema que incentive la práctica de asegurar las cosechas y la producción ganadera.

La incertidumbre de mercados tiene diversos abordajes privados, pero también la acción del estado como coordinador y garante de empresas comercializadoras privadas puede apuntalar el sostén de precios en momentos críticos, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

La principal incertidumbre macroeconómica es la fiscal. Se debe contar con un horizonte ampliado con reglas claras y precisas que permitan desarrollar proyectos de mediano y largo plazo sin el agregado de adicionales a las tasas de riesgo propias de las actividades agropecuarias. En ese sentido una profunda reforma fiscal que centre su performance en impuestos sobre la tierra (costos fijos) en cambio de impuestos que agreden los ingresos brutos de cada producción distorsionando los óptimos de producción. (Un impuesto del 2,2% sobre el valor de la tierra valuada a valor fiscal equivale a los impuestos recaudados por retenciones a setiembre de 2020)

actividades agrícolas, brindando apoyo para el aprovechamiento de los mismos o la mitigación de los posibles daños.

5. Las estrategias de negociación internacional dirigidas a asegurar el acceso a mercados y disminuir los daños de las políticas de dumping de países productores en mercados competitivos.

**Expansión de la inserción Argentina en los mercados mundiales con productos que satisfagan las exigencias presentes y futuras y que permitan optimizar las ventajas que representan las características de los recursos naturales del país, asegurando la calidad e inocuidad de los mismos.**

Las respuestas insuficientes a las nuevas demandas de los mercados en materia de calidad, inocuidad y otros atributos especiales, producto de exigencias derivadas de los mercados administrados, de la demanda final de los consumidores y de la segregación de productos, deberían encararse desde:

- La investigación dirigida al desarrollo de protocolos de producción acordes con los parámetros de calidad e inocuidad que exigen los mercados.
- Las regulaciones y metodologías de control y certificación de la calidad sanitaria (trazabilidad y denominaciones de origen).
- La integración de los temas de calidad, inocuidad y ambientales, incluyendo los referidos a los OGMs<sup>4</sup> en las estrategias de negociación internacional (el caso trigo para sequía es un ejemplo actual).
- Promover una mayor desarrollo de la infraestructura física y comercial requerida para hacer frente a los nuevos escenarios de preservación de identidad y segregación de mercados.

**Promoción y desarrollo de encadenamientos y procesos agregación de valor**

La situación de cadenas productivas con escaso valor agregado, El peso de la exportación de productos primarios, las brechas con respecto al mercado mundial, los efectos multiplicadores que el sector agropecuario tiene sobre el resto de la actividad económica fuertemente asociados al grado de procesamiento industrial de la producción primaria, determinan la necesidad de:

- i. Apoyar la identificación y acceso a nuevos mercados.

---

<sup>4</sup> Organismos genéticamente modificados.

- ii. Apoyar la creación de nuevas empresas y la celebración de acuerdos interempresariales dirigidos a ganar escala y a acceder a nuevos mercados.
- iii. Desarrollar investigación sobre productos y procesos definidos en función del conjunto de la cadena de valor.
- iv. Promover y apoyar proyectos de innovación en el sector productivo, de transformación y de comercialización.
- v. Promover la creación y fortalecimiento de mecanismos asociativos de productores y otros actores para facilitar la agregación de valor y una mejor inserción en los mercados.

**Desarrollo sostenible del medio rural a través de la incorporación de tecnologías y de formas de organización de la producción que promuevan la integración social y territorial y la preservación de los recursos.**

Significa:

- La obligación indelegable del mantenimiento de los recursos productivos: tierra, agua, aire.
- El fortalecimiento de las capacidades empresariales, con un creciente acceso a la información, y la facilitación de la residencia en el medio rural asegurando la infraestructura social adecuada.
- El desarrollo de mecanismos permanentes para el monitoreo e información de la situación de los recursos de suelo y agua.
- Investigaciones dirigidas al desarrollo de nuevas tecnologías de carácter amigable con el medio ambiente.
- La implementación de mecanismos institucionales y económicos que incentiven comportamientos productivos compatibles con la conservación y manejo sostenible de los recursos.

**Reducción de las asimetrías regionales y de la pobreza rural.**

Se necesitan acciones que incorporen que incorporen la diversidad de situaciones socio-territoriales y que promuevan el desarrollo de las capacidades locales allí donde se ha producido el deterioro del capital social acumulado durante décadas. Para ello se propone:

- i. Aplicar incentivos para la creación de complejos productivos que tiendan al eslabonamiento y la articulación interempresaria regional.
- ii. Promover formas asociativas de producción y fortalecer mecanismos ad-hoc de financiamiento para la inversión de capital de trabajo en el caso de productores familiares.
- iii. Promover actividades rurales no agropecuarias integradoras y complementarias, como servicios a la producción, el turismo, las artesanías y otras.

- iv. Promover la conservación del capital social del medio rural.

## EPILOGO

Los análisis realizados en este artículo intentan reforzar la idea de un sector agropecuario argentino pujante que ha experimentado en los años recientes un rápido y profundo proceso de modernización y expansión de la producción, coexistente con vulnerabilidades especialmente asociadas a las características cualitativas del desarrollo de las últimas décadas. En un intento de superación de dichas debilidades, se han presentado ejes principales de acción que en forma conjunta e interrelacionada conforman el esqueleto de una estrategia de desarrollo dirigida a consolidar el proceso de crecimiento sobre bases más eficaces desde el punto de vista de la distribución regional de la actividad económica y más consistente con el objetivo de conservar los recursos naturales.

**El esfuerzo a realizar deberá ser realizado en un contexto de grandes limitaciones presupuestarias, lo cual obliga a trabajar con un claro sentido de prioridades. En este contexto las acciones a desarrollar en lo inmediato deberían apuntar a (i) explicitar la estrategia a seguir y transformarla en el marco de referencia para la gobernabilidad del sector, y (ii) modernizar los mandatos, estructuras y capacidades de las organizaciones responsables de las negociaciones internacionales y la promoción de exportaciones, de la investigación y desarrollo tecnológico, del aseguramiento de la sanidad y la calidad de productos agroalimentarios y del apoyo del desarrollo rural con una perspectiva socio-territorial.**