

Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario en Argentina

Martín Piñeiro

Documento presentado en el Seminario "Situación y Perspectivas del Desarrollo Agrícola y Rural Y Seguridad Alimentaria en Argentina". Seminario Interno. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 27 al 29 de agosto de 2003.

Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario en Argentina

INDICE

I. Introducción

II. Algunos rasgos de la evolución reciente y la situación actual del sector agropecuario argentino

1. Introducción
2. Modernización productiva y aumento de la producción y la productividad.
3. Efectos negativos de la política económica y la crisis de fines de la década del 90
4. La devaluación y pesificación de las deudas a fines del 2001: La nueva situación del sector

III Desequilibrios que limitan las posibilidades del desarrollo agropecuario

1. Introducción
2. La concentración de las exportaciones en unos pocos productos
3. La naturaleza del mercado externo y la necesidad de una muy alta competitividad
4. La insuficiente capacidad de respuesta a las nuevas demandas cualitativas del mercado internacional
5. Bajo contenido de valor agregado de las exportaciones agroindustriales
6. Nuevas formas de organización de la producción y su impacto sobre el medio rural
7. El riesgo empresario

IV. Las políticas públicas y la reconstrucción de las instituciones del Sector: Algunas sugerencias para la acción

1. Introducción
2. Algunas Políticas Públicas Prioritarias
 1. *Negociaciones internacionales*
 2. *La innovación tecnológica*
 3. *Calidad e inocuidad de los alimentos para satisfacer las nuevas condiciones cualitativas de los mercados internacionales.*
 4. *La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.*
 5. *El desarrollo de las comunidades rurales.*
 6. *La disminución del riesgo empresario*
 7. *Diseño y aprobación legislativa de una ley marco para el desarrollo agropecuario y rural*

3. La Institucionalidad del Sector Agropecuario

1. La situación actual

2. Los cambios institucionales necesarios

1. Ámbitos organizacionales más importantes

2. Los ejes estratégicos para el fortalecimiento institucional

a. La redefinición de mandatos y estructuras

b. Las capacidades analíticas para la formulación y seguimiento de políticas y programas

c. El fortalecimiento de las capacidades para la implementación de políticas y la gestión

V. Algunas reflexiones sobre la cooperación técnica internacional

Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario en Argentina¹

Martín Pineiro ²

I. Introducción

Durante las últimas tres décadas el sector agropecuario argentino ha experimentado profundas transformaciones productivas. A partir de los incipientes programas de liberalización, implantados a fines de la década del 60, la producción agropecuaria inició, especialmente en la región Pampeana, un proceso de modernización que se consolidó en forma notable durante la primera parte de la década del 90.

Estos procesos de transformación y modernización fueron consecuencia de varios factores interrelacionados. En primer lugar, algunos de carácter internacional entre los cuales cabe destacar las siguientes: a) el acelerado desarrollo científico y tecnológico en los países desarrollados y el impacto de la transferencia internacional de tecnología impulsada por la mayor presencia de las empresas transnacionales, b) la globalización de los mercados financieros y c) una incipiente liberalización y ampliación del mercado internacional, esto último por la entrada de nuevos demandantes. En segundo lugar, las propias políticas nacionales que incipientemente, y en forma poco consistente durante las dos primeras décadas, pero fuertemente durante la década del 90, llevaron a una mayor apertura del mercado con la consecuente mejora en los precios relativos producto / insumos y una mejora en los servicios de transportes, puertos y almacenaje que acompañaron a la progresiva desregulación de la economía.

Este proceso de modernización tuvo, como es bien sabido, un enorme impacto sobre la producción. Un ejemplo de ello es la triplicación de la producción agregada de cereales y oleaginosas entre la década del 70 y la actualidad. Adicionalmente, el proceso de modernización de los últimos años ha generado una capacidad productiva importante con empresarios extraordinariamente innovadores una creciente, aunque aun insuficiente, integración vertical de las principales cadenas productivas y un comienzo de diversificación de la producción que incluye, en parte, a las regiones no pampeanas. Este potencial productivo, aun no totalmente explotado, ha posicionado a la Argentina como uno de los productores más competitivos del mundo.

Sin embargo, estos cambios también tuvieron otros efectos sumamente importantes sobre la estructura productiva y las relaciones del sector con el resto de la economía y la sociedad. En primer lugar, hubo un importante proceso de concentración en el uso de la

1 Para la preparación de este documento se han utilizado ideas, información y texto de otras publicaciones en las cuales el autor ha participado. Se agradece la autorización de los coautores y sus comentarios y sugerencias a este documento.

2 Director del Grupo CEO y Presidente de Club de Siembra Pilar CEO S.A. Ex Director General del IICA.

tierra con expansión de la frontera agrícola y la aparición de nuevas formas de producción y nuevos actores sociales. Esto, a su vez, ha generado tensiones en las organizaciones de productores y en la capacidad de interlocución de estas con el gobierno. En segundo lugar, la imagen que la sociedad urbana tenía sobre campo y el productor rural ha cambiado sustantivamente. Ahora se reconoce, de una manera nueva y distinta, su capacidad productiva y sus importantes contribuciones al desarrollo económico nacional. Es decir, la vieja imagen de un sector agropecuario atrasado poco dispuesto a la innovación tecnológica y dominado por una oligarquía terrateniente ha sido reemplazada por una imagen más objetiva con la realidad actual. Esta nueva perspectiva sobre lo agrario también ha cambiado su interlocución con otros sectores de la sociedad y ha abierto posibilidades de diálogo y discusión que son a su vez un contexto más adecuado al diseño e implementación de una política agropecuaria moderna y útil para que el sector agropecuario contribuya de manera efectiva al desarrollo económico del conjunto del país.

Este proceso de modernización y transformación social presenta una importante plataforma de potencial productivo y de capacidad de generación de riqueza. Sin embargo, el proceso de desarrollo de los últimos 30 años ha generado, también, importantes desequilibrios tanto regionales como sociales y productivos que ahora representan amenazas y limitaciones a un proceso de crecimiento y desarrollo agropecuario sustentable en el tiempo. La corrección de estos desequilibrios debe ser, a nuestro juicio, el objetivo principal o la piedra angular de la política agropecuaria.

Un elemento central de las dificultades presentes es la debilidad de las instituciones del sector. Es decir, la limitada capacidad pública y privada para: a) diseñar e instrumentar políticas públicas (políticas de estado) que definan el marco y complementen el funcionamiento de los mercados, b) proveer los bienes públicos (servicios) necesarios para el eficiente funcionamiento del sector.

Este trabajo intenta identificar algunas de estas limitaciones y adelanta algunas ideas sobre las políticas públicas deseables, la institucionalidad del sector y las acciones posibles para su fortalecimiento.

El trabajo consta de cuatro capítulos en adición a esta introducción. El capítulo II presenta una breve caracterización de la situación actual del sector agropecuario y de su potencial productivo. El capítulo III identifica las principales limitaciones o desequilibrios, mientras que el capítulo IV presenta algunas reflexiones sobre las políticas públicas y la institucionalidad del Sector Agropecuario. Finalmente el capítulo V presenta algunas ideas para la cooperación técnica internacional.

II. Algunos rasgos de la evolución reciente y la situación actual del sector agropecuario argentino

1. Introducción

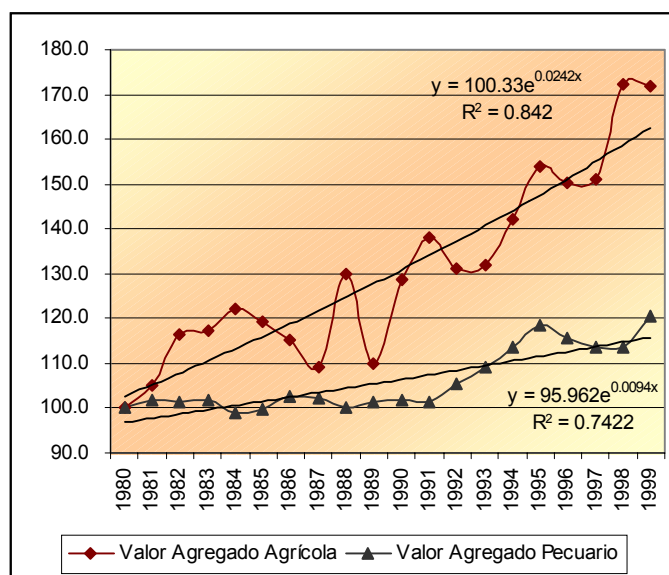
Durante los últimos 15 años el sector agropecuario Argentino experimentó profundas transformaciones estructurales y productivas. Estas han sido descriptas en detalle en diversos trabajos (Ver por ejemplo Manciana et al 2003 y IICA 2003). Esta sección está dirigida a presentar en forma resumida algunos rasgos centrales de estas transformaciones que son esenciales para entender y analizar las perspectivas que se presentan para el desarrollo futuro del sector agropecuario.

2. Modernización productiva y aumento de la producción y la productividad.

Después de varias décadas de estancamiento productivo hacia fines de la década del 60 la producción del sector agropecuario comenzó un proceso de adopción tecnológica que resultó en una moderada expansión de la producción. Aun durante la década del 80, conocida como la década perdida, cuando la Argentina estuvo, al igual que casi todos los países de América Latina, inmersa en un largo periodo de estancamiento económico, el sector agropecuario creció a una tasa levemente superior al 1% anual. Este largo periodo de lento pero consistente crecimiento sentó las bases para el extraordinario proceso de modernización productiva iniciado a principios de la década del 90 como consecuencia de los cambios en la política macroeconómica y la sustancial mejora de los precios internacionales durante el periodo 1995-1997.

El gráfico 1 muestra el comportamiento de la producción agropecuaria durante el periodo 1980-2000 donde puede verse el importante crecimiento observado durante la década del 90 que fue de algo más del 3% anual. Los productos característicos de la región pampeana que tuvieron una mayor expansión de la producción fueron el maíz, la soja, la lechería y la avicultura.

**Gráfico 1: Evolución Valor Agregado Agrícola y Pecuario
Índices de Volumen Físico. Base 1980=100**



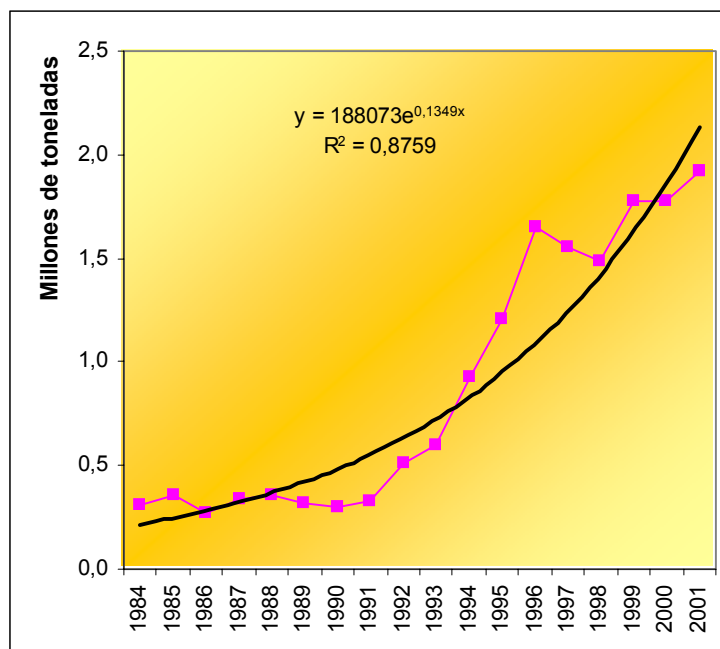
Fuente: Manciana et. al. (2003). Elaboración propia sobre la base de datos de Cuentas Nacionales

Este aumento de la producción es el resultado de un limitado aumento de la superficie cultivada y de un substancial aumento de los rendimientos.

Este proceso de modernización productiva fue consecuencia directa de ciertos atributos de la política económica potenciados por el incremento de los precios internacionales a partir de 1995. De estos atributos de la política económica los más importantes son:

- a. La liberalización comercial (baja de aranceles, eliminación de retenciones remanentes etc) mejoró los precios relativos producto /insumo de manera substancial. Este cambio en los precios relativos tuvo dos impactos significativos. Por un lado aumentó la rentabilidad de la agricultura tanto en términos absolutos como en relación a la ganadería promoviendo la agriculturización (Grupo CEO, series históricas de rentabilidad de los distintos cultivos). Adicionalmente, modificó la combinación óptima entre la tierra, la mano de obra y la utilización de insumos. Es decir, modificó la posición de optimización de ganancias en la función de producción. Este impacto generó un aumento importante en el uso de fertilizantes y agroquímicos y facilitó un proceso de reequipamiento en maquinaria agrícola (Ver gráfico 2). Estas transformaciones fructificaron de manera plena una vez que el aumento de los precios internacionales de los commodities, iniciado en 1995, generó un marcado aumento de la rentabilidad potencial de la producción agrícola.

**Gráfico 2: Evolución del Uso de Fertilizantes entre 1984 y 2001
(en millones de toneladas)**



Fuente: Manciana et.al (2003) Elaboración propia con datos de SAGPyA e INTA-FERTILIZAR

- b. La liberalización comercial y financiera incentivó tanto la inversión directa como la mayor presencia de empresas trasnacionales vinculadas a la producción y distribución de insumos tecnológicos, incluyendo el sector semillas, y a empresas del sector de

procesamiento industrial. Esto facilitó la transferencia internacional de tecnología y consecuentemente el mayor aprovechamiento de la tecnología disponible a nivel internacional (spillovers).

- c. La política macroeconómica (especialmente la convertibilidad) y el desarrollo del sector financiero hizo más accesible al crédito a tasas nominales de interés que, después de años de inflación, parecían extraordinariamente bajas. Esto generó un importante proceso de inversiones basadas en un mayor nivel de endeudamiento, proceso que estalló a fines de la década del 90 cuando la situación de endeudamiento del sector se hizo insostenible y hubiera estallado si los pasivos no hubieran sido licuados, a través de la pesificación de las deudas, con posterioridad a la devaluación.
- d. La política de desregulación del estado introdujo importantes modificaciones en los sistemas de comercialización de cereales y oleaginosas. Estos cambios, generaron importantes inversiones privadas, dieron mayor flexibilidad, bajaron los costos de comercialización y permitieron el desarrollo del mercado a término. Un ejemplo del efecto benéfico sobre los costos de comercialización está dado por la evolución de los costos portuarios (Ver Cuadro 1). Este conjunto de efectos resultó en un clima más favorable para la comercialización de los cereales y significó mayores márgenes de rentabilidad al negocio agropecuario en general.

Cuadro 1: Evolución de los costos portuarios en la década del noventa

CONCEPTO	PUERTO ROSARIO		PUERTO BAHIA BLANCA	
	AÑO 1990	AÑO 1999	AÑO 1990	AÑO 1999
COSTOS DEL BUQUE	26576	45607	28034	46406
ESTADIA (EXTRA)	22500	4500	22500	4500
DEMORAS (LIQUIDACION DE TIEMPOS)	24000	0	24000	0
ALMACENAJE (POR TON DIA)	36000	9000	36000	9000
ELEVACIÓN	108000	91500	123000	114000
A.G.P.	21600	9000	21600	12600
ESTIBA	9000	4500	12000	6000
TOTAL	247676	164607	270634	193206

Fuente: Manciana et al (2003)

- e. La política de desregulación y privatizaciones de los servicios públicos resultaron en importantes inversiones privadas en los sectores de energía y comunicaciones. Los cambios en eficiencia y ampliación de servicios en este último sector fueron muy significativos y tuvieron un enorme impacto en las áreas rurales. El impacto de la telefonía celular sobre las comunicaciones rurales cambiaron en forma dramática la capacidad de gestión de las grandes empresas en las cuales las decisiones se toman centralizadamente desde zonas urbanas. Esta nueva capacidad de comunicación permitió la incorporación de tecnologías más complejas y mejoró la capacidad y eficiencia de la gestión empresarial

3. Efectos negativos de la política económica y la crisis de fines de la década del 90

Hacia fines de la década del 90 la agricultura Pampeana comienza a manifestar una crisis importante. Esta crisis se manifiesta en cuatro indicadores; a) la producción y los rendimientos se estabilizan, es decir, dejan de crecer, b) las empresas agropecuarias tienen un crisis de rentabilidad especialmente notables en las de menor tamaño, c) el nivel de endeudamiento moroso aumenta de manera substancial y d) hay un importante proceso de cierre de empresas familiares en la cuales sus propietarios alquilan sus tierras y se mudan a zonas urbanas en búsqueda de alternativas de empleo. Simétricamente con este proceso hay un aumento del tamaño promedio de las empresas que permanecen activas, en términos de las hectáreas explotadas, y hay una notable expansión de nuevas formas de explotación de la tierra con la aparición de nuevos actores sociales.

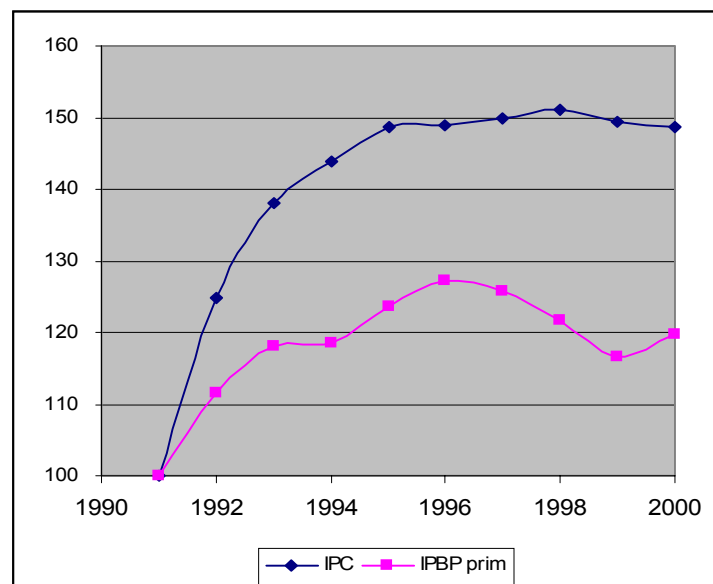
La génesis de esta crisis tiene tres elementos principales:

1. Los precios internacionales bajan a partir de 1997 a sus niveles anteriores. Esta baja de precios comprime la rentabilidad de la agricultura de manera significativa haciendo inviables algunas de las inversiones que se habían realizado, al amparo de los altos precios internacionales, como sustento a un patrón tecnológico muy capital intensivo.
2. Las tasa de interés nominal comenzó a subir como consecuencia de la mayor inestabilidad política y económica del país poniendo en evidencia que eran excesivamente altas en un contexto de estabilidad de precios. Es decir, que las tasas de interés eran más altas que las tasas de rentabilidad de la producción agropecuaria en condiciones de estabilidad de precios y más aun en un contexto de disminución de los precios en el mercado internacional.
3. La convertibilidad en un contexto de crecimiento económico y déficit fiscal resultó en que el anclaje del dólar no fuera suficiente para contener la suba de precios internos. Como consecuencia de ello, durante la mayor parte de la década los precios internos de los bienes no transables subieron moderadamente.
Dado que los precios internos de los principales productos agropecuarios están determinados, principalmente, por los precios en el mercado internacional (dada la alta participación de las exportaciones) la presencia de inflación, aunque limitada, alteró de manera substancial los precios relativos de la producción agropecuaria con respecto a los productos no transables que participan de manera significativa en la determinación

del costo de vida. Este desequilibrio en los precios internos fue especialmente notable en relación a algunos servicios como las telecomunicaciones.

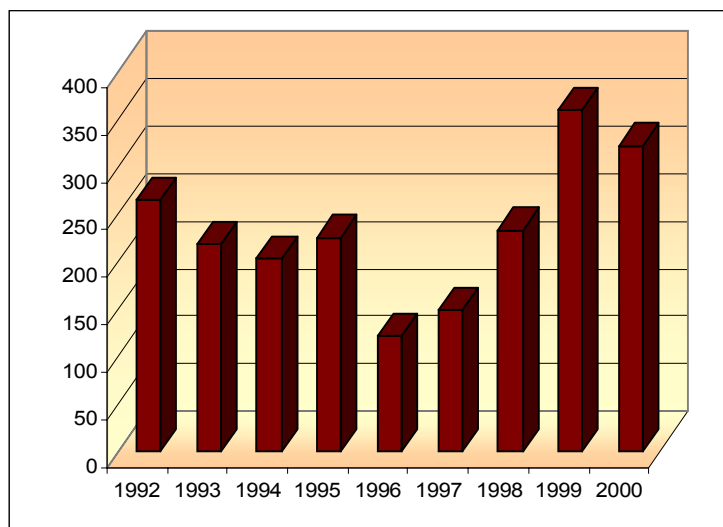
El Gráfico 3 muestra la relación entre los precios percibidos por el productor agropecuario y los precios al consumidor. Puede verse la notable brecha que existe entre los dos indicadores. El resultado práctico de este desequilibrio es que cada vez hacen falta más hectáreas en producción para sostener a una familia rural. El gráfico 4 muestra el progresivo aumento de las hectáreas necesarias para una unidad económica. Este desequilibrio entre los precios recibidos por el productor y los indicadores del costo de vida son la principal explicación al proceso de abandono de la producción de empresas familiares y la concentración en el uso de la tierra.

Gráfico 3: Evolución de los índices de Precios al Consumidor y de Precios Básicos al Productor (1990/2000)



Fuente: Manciana et al (2003). Elaboración propia sobre datos del INDEC

**Gráfico 4: Evolución de la Unidad Económica
medida en Hectáreas (1992/2000)**



Fuente: Manciana et al (2003). Reproducido de Macroeconomía del Sector Agropecuario... Tedesco *et al* en base a datos de Lattuada y Portsman

4. La devaluación y pesificación de las deudas a fines del 2001: La nueva situación del sector

A fines del 2001 la crisis económica argentina hizo eclosión. El gobierno del Presidente Fernando de la Rúa renunció y un gobierno de transición decretó el default de la deuda externa. Posteriormente, tras la elección por parte del Congreso de Eduardo Duhalde como nuevo Presidente se define un plan económico que tiene tres medidas de particular importancia y que definen el nuevo contexto económico para la producción agropecuaria: a) la flotación del dólar, que llega rápidamente a una relación de 4 pesos por dólar para luego estabilizarse en las inmediaciones de los tres pesos por dólar, b) se establece la pesificación asimétrica de las deudas bancarias en dólares, que son la mayoría de la deuda agropecuaria, c) se implantan nuevamente las retenciones a las exportaciones de origen agropecuario en un nivel de alrededor del 20% ad valorem.

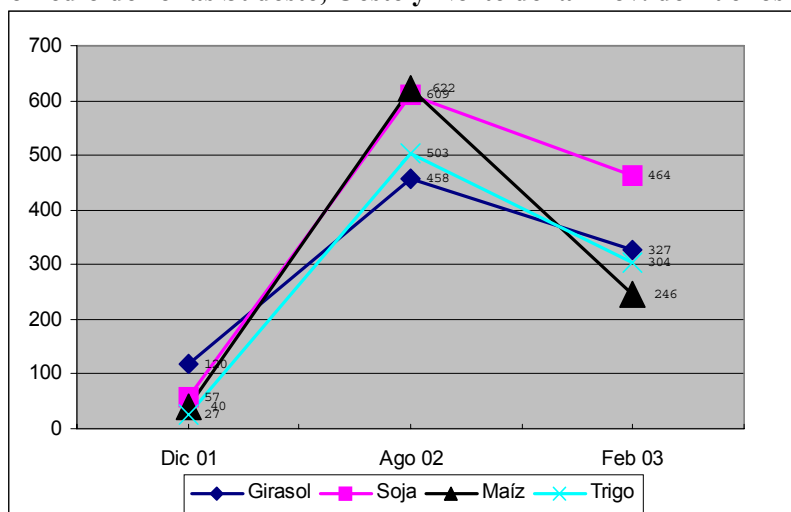
Estas tres medidas afectaron profundamente la situación del sector. En general las medidas han sido altamente favorables para la producción agropecuaria y reestablecieron la confianza y el potencial productivo del sector.

Los tres impactos principales de la nueva situación económica son los siguientes:

- a) La devaluación, acompañada por muy bajos niveles de inflación, mejoró notablemente la rentabilidad de la agricultura, aun con la aplicación de las retenciones. El Gráfico 5 muestra los márgenes netos que se logran con los tres principales cultivos antes de la devaluación durante el 2002 y a principios del 2003. Puede verse el importante aumento de la rentabilidad inmediatamente después de la devaluación y su posterior disminución a medida que el aumento de los costos de

producción aumentan como resultado de la recuperación de los precios de los insumos y, más lentamente, de otros componentes del costo. No obstante, la rentabilidad en el 2003 es muy superior a la que se obtenía antes de la devaluación.

**Gráfico 5: Márgenes netos \$ por hectárea antes y después de la devaluación:
Trigo, Maíz y Girasol en cultivo tradicional y soja de 1era RR en directa
Promedio de zonas Sudeste, Oeste y Norte de la Prov. de Buenos Aires**



Fuente: Grupo CEO. Informe mensual J.C. Maffei e Ignacio Mejía

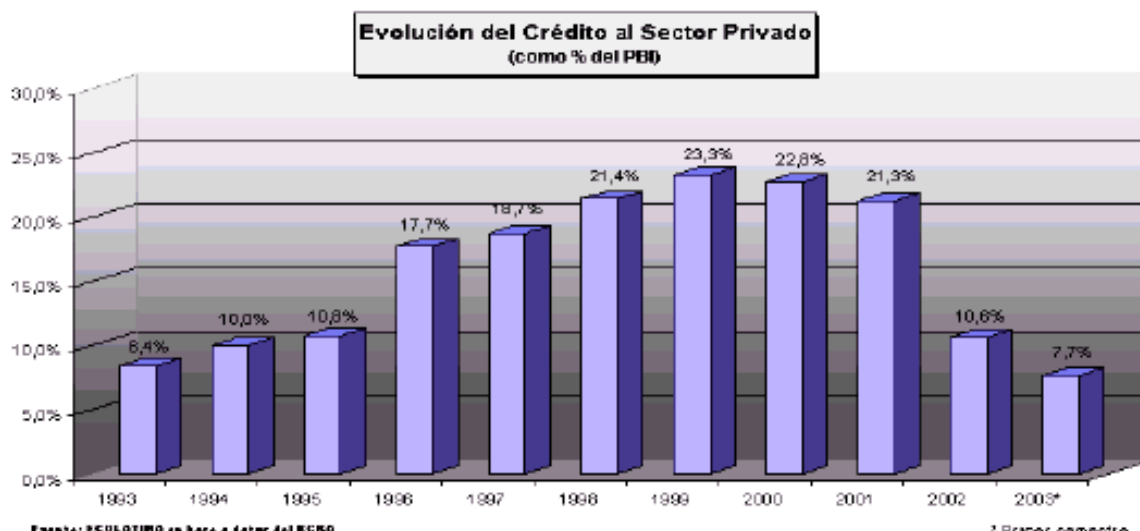
- b) La devaluación conjuntamente con la pesificación asimétrica afectan el patrimonio de las empresas rurales de diversas formas. El impacto más importante fue la disminución del precio en dólares de los campos. Sin embargo, evaluaciones recientes muestran que los valores de los campos agrícolas han vuelto a subir para colocarse en valores similares a los del periodo anterior a la devaluación.
- c) La pesificación asimétrica favoreció la licuación de las deudas en dólares. Información no sistematizada de los Bancos indica que una parte muy importante de la cartera agropecuaria ha sido rescatada por los deudores con lo cual el índice de morosidad ha disminuido significativamente. Esta información es consistente con la abrupta disminución de la cartera total de créditos al Sector Privado (Ver Gráfico 6).

Este conjunto de efectos ha puesto al sector agropecuario en una inmejorable posición para consolidar la expansión productiva de los últimos 15 años contribuyendo así al desarrollo económico del país. En este sentido, es importante resaltar las importantes contribuciones que el sector hace a la economía en su conjunto.

- a) El sector agropecuario y agroindustrial contribuyen con casi el 60 % de las exportaciones totales del país.
- b) El efecto multiplicador de la producción agropecuaria es alto. Algunas estimaciones recientes sugieren que el efecto multiplicador de la producción agropecuaria sobre el resto de la economía es de 2.108, es decir sustantivamente superior a la de otros sectores de la economía (Sheinkerman de Obschatko 2002).

- c) La actividad agropecuaria es la base de las economías regionales. La generación de empleo y actividad económica, tan necesarias en este momento de la historia del país, dependen en gran medida de la producción agropecuaria.

Grafico 6:



III Desequilibrios que limitan las posibilidades del desarrollo agropecuario

1. Introducción

En la sección anterior se describe el proceso de crecimiento y modernización experimentado por el sector agropecuario durante la última década y como a través de este proceso se consolidan las bases de infraestructura básica y de organización empresarial que podrían vehicular una sustantiva expansión de la producción. Sin embargo, para movilizar este enorme potencial productivo de la agricultura argentina en forma sustentable en el tiempo y con las características cualitativas necesarias para maximizar sus contribuciones al resto de la economía, es necesario resolver algunos desequilibrios que se han creado a lo largo de los años. En las secciones siguientes se identifican y caracteriza a algunos de los más importantes.

2. La concentración de las exportaciones en unos pocos productos

El Cuadro 2 muestra las principales exportaciones agropecuarias de la Argentina en el año 2001. Puede verse que las oleaginosas, que en realidad es la soja, y los cereales, que son esencialmente el maíz y el trigo, representan el 60 % de las exportaciones agropecuarias totales. Si se agregan los productos cárnicos que son, en su gran mayoría, productos de la ganadería vacuna, este porcentaje se eleva al 72. Es decir, cuatro productos con sus derivados representan más del 60 % de las exportaciones agropecuarias totales.

Cuadro N° 2: Complejos exportadores en la Argentina. Año 2001

	Valor (mill. US\$)	% /exp.totales	% / (prim+moa)
COMPLEJOS DE ORIGEN AGROPECUARIO (1)	12459.1		
Complejos oleaginosos	5404.3	20.3	41.2
Complejo soja	4700.8	17.7	35.9
Complejo girasol	546.3	2.1	4.2
Complejos cerealeros	2587.2	9.7	19.7
Complejo maicero	1006.8	3.8	7.7
Complejo triguero	1353.1	5.1	10.3
Complejo arrocerero	76.6	0.3	0.6
Otras exportaciones cerealeras	150.7	0.6	1.2
Complejos de origen bovino	1390.7	5.2	10.6
Complejo carne	261.6	1.0	2.0
Complejo cueros	843.9	3.2	6.4
Complejo lácteo	285.2	1.1	2.2
Complejos frutihortícolas	1017.7	3.8	7.8
Complejo frutícola	689.7	2.6	5.3
Complejo hortícola	328	1.2	2.5
Complejo pesquero	952.2	3.6	7.3
Complejos de origen forestal	437.5	1.6	3.3
Complejo uva	234.7	0.9	1.8
Complejo tabacalero	169.8	0.6	1.3
Complejos de origen ovino	134.8	0.5	1.0
Complejo carne ovina	2	0.0	0.0
Complejo lanero, cueros y pieles	132.9	0.5	1.0
Complejos algodoneros	130.2	0.5	1.0
Complejo aceite de algodón	17.8	0.1	0.1
Complejo algodonero textil	112.3	0.4	0.9
Exportaciones totales	26610.1	100.0	95.1
Export. Primarios + MOA	13102		100.0

Fuente IICA (2003) con datos del INDEC. * Datos provisorios

(1) El total de complejos de origen agropecuario difiere de (Primarios + MOA) por las exportaciones de minerales.

Esta especialización productiva y comercial en unos pocos productos representa una debilidad estructural del sistema productivo en el largo plazo. En primer lugar la especialización productiva tiene, bajo ciertas circunstancias de monocultivo como podría ser el caso de la soja, consecuencias indeseables desde el punto de vista del medio ambiente y genera una mayor vulnerabilidad frente a posible agentes patógenos. En segundo lugar la especialización excesiva aumenta la vulnerabilidad de la producción ante variaciones de precios en el mercado internacional y frente a la natural variabilidad de las condiciones climáticas. Este factor adquiere una mayor importancia frente a la creciente evidencia que indica que el calentamiento climático estaría aumentando la variabilidad del clima.

La especialización productiva observada está determinada por diversos factores. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: a) las características de los recursos naturales disponibles, b) la naturaleza de los adelantos tecnológicos disponibles al productor. Aquí es importante señalar que estos están determinados no solo por la investigación realizada en el país, sobre la cual el gobierno tiene alguna capacidad de incidir, sino también por la transferencia internacional de tecnología, que en los casos de los productos señalados, ha tenido una gran importancia y c) la política comercial de los principales países importadores los cuales, a través de los picos arancelarios que están concentrados en algunos de los productos en los cuales Argentina tiene una muy alta competitividad, como el trigo, la ganadería y los productos lácteos y el escalamiento tarifario, que castiga a los productos con mayor valor

agregado, inciden fuertemente sobre la rentabilidad relativa de los distintos productos y consecuentemente determinan la composición de la oferta.

Este análisis indica la importancia de lograr una mayor diversificación productiva que permita ampliar el perfil exportador del país. Este componente de la estrategia es necesario no solo en relación a la producción de la región Pampeana sino también a las producciones regionales características del resto de país. En este sentido es importante señalar que las exportaciones extra pampeanas también están concentradas en unos pocos productos como, cítricos, peras y manzanas, uva e industria vitivinícola y yerba mate.

3. La naturaleza del mercado externo y la necesidad de una muy alta competitividad

Las exportaciones agroalimentarias argentinas tienen cuatro mercados principales: a) el MERCOSUR, b) La Unión Europea, c) China y Japón y d) el resto del mundo representado, crecientemente, por unos pocos países de Asia y el medio oriente que son importantes importadores de cereales y oleaginosas y sus derivados (Ver Cuadro 3). Los mercados de China y los de algunos otros países de Asia son los de más rápida ampliación y se espera que serán destinos crecientemente importantes de las exportaciones argentinas. Sin embargo, también es importante notar que este crecimiento presenta una considerable variabilidad en el tiempo dependiendo de las condiciones climáticas y de las hasta ahora cambiantes políticas comerciales de dichos países.

Cuadro N° 3: Principales destinos de las exportaciones argentinas de origen agropecuario

	1990-91	1995-96	1997-98	1999	2000	2001	2002
PRODUCTOS PRIMARIOS							
MERCOSUR	18.1	27.8	27.5	26.5	25.6	20.2	18.8
NAFTA	4.9	6.2	5.1	6.6	6.5	5.2	4.5
UNION EUROPEA	43.2	29.6	23.8	31.3	24.6	24.9	27.5
CHINA + JAPON	6.9	6.6	7.4	9.3	13.5	17.5	14.2
RESTO	26.9	29.8	36.2	26.3	29.8	32.2	35.0
MOA							
MERCOSUR	8.0	16.0	16.2	14.3	14.4	11.3	9.1
NAFTA	14.6	10.4	10.3	11.2	12.3	11.7	10.0
UNION EUROPEA	37.7	28.7	25.9	29.1	29.9	28.9	33.5
CHINA + JAPON	3.7	5.0	8.2	5.8	4.6	4.1	6.5
RESTO	36.0	39.9	39.4	39.6	38.8	44.0	40.9
TOTAL AGROPECUARIO							
MERCOSUR	12.1	20.7	20.8	19.1	19.0	15.3	13.3
NAFTA	10.6	8.7	8.2	9.4	10.0	8.8	8.1
UNION EUROPEA	39.9	29.1	25.0	30.0	27.7	27.1	32.1
CHINA + JAPON	5.0	5.7	7.9	7.2	8.3	10.1	9.9
RESTO	32.4	35.8	38.1	34.3	35.0	38.7	36.6

Fuente: elaborado por IICA - Argentina en base a INDEC.

En la mayoría de los mercados que son importantes para la Argentina sus condiciones estructurales determinan que sean altamente competitivos en precios. Algunas de estas características estructurales son:

Primero, la mayoría de los productos exportados por Argentina muestran una tendencia secular a la baja de precios y el país actúa como tomador de precios (excepto en el caso del girasol).

Segundo, en las exportaciones dirigidas a los países del Asia y Medio Oriente, el país enfrenta condiciones altamente competitivas determinadas por la presencia de las exportaciones subsidiadas por parte de los países más industrializados.

Tercero, en los mercados de los países desarrollados como la Unión Europea y Japón las barreras arancelarias son muy importantes. El acceso al mercado es posible solamente a través de poder cotizar precios FOB muy bajos.

Este conjunto de condiciones hace necesario incrementar en forma permanente la competitividad en precios a través de bajos costos de producción en un contexto de sustentabilidad tanto ecológica como social. Adicionalmente, es importante señalar dos hechos. En primer lugar si bien la Argentina tiene ventajas competitivas extraordinarias que le permiten competir aun en estas condiciones desventajosas, la rentabilidad global de las mismas será siempre pequeña. Es decir, no hay posibilidades de lograr ganancias extraordinarias del tipo que es posible obtener en productos que están dirigidos a nichos de mercado o de tipo Schumpeteriano como las que se logran en las industrias tecnológicas. En segundo lugar los mercados internacionales de productos primarios son altamente inestables en el tiempo, esto introduce un elemento de incertidumbre y de aleatoriedad en los ingresos por exportaciones.

Por otra parte y adicionalmente a una estrategia de ampliación de la competitividad en precios, la argumentación anterior sugiere la importancia que las negociaciones internacionales que se están desarrollando en la actualidad tienen para la Argentina (OMC, Unión Europea – Mercosur, ALCA). El resultado concreto de estas negociaciones en términos de lo que se logre en relación a tener un mayor acceso a los mercados especialmente de los países desarrollados y la eliminación de los subsidios a las exportaciones por parte de estos, determinarán, en gran medida, las posibilidades que el país tendrá para aumentar sus exportaciones agroalimentarias diversificando mercados.

4. La insuficiente capacidad de respuesta a las nuevas demandas cualitativas del mercado internacional

Durante la última década el mercado de productos agroalimentarios en los países más desarrollados ha evolucionado en la dirección de exigir mayores y más estrictos estándares de calidad e inocuidad. Estas exigencias se han agudizado a partir de dos hechos. Los episodios particulares en la cadena alimentaria de productos cárnicos, en especial la aparición de la BSG en La Unión Europea y la intoxicación con escheriquia coli en un número de países y la creciente comercialización de productos derivados de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) que han generado rechazo en algunos sectores de la población..

Estas exigencias de calidad e inocuidad están derivando en crecientes y más complejas regulaciones comerciales que se aplican en los mercados internos de los países desarrollados y por derivación, a las importaciones de terceros países en dichos mercados.

La creciente importancia de las regulaciones comerciales a nivel internacional vinculadas a cuestiones sanitarias (SPS), regulaciones técnicas (TBT) vinculadas a las así llamadas preocupaciones no comerciales que incluyen, entre otras, trazabilidad, etiquetado, bienestar animal, cuestiones ambientales y las regulaciones vinculadas a la comercialización de los productos OGM (básicamente las políticas que determinan los procedimientos para la autorización de nuevos eventos y la normativa que regula el etiquetado) hace que los mercados internacionales de productos primarios sean mercados crecientemente “administrados” a través de los acuerdos internacionales. Estos acuerdos dan, en muchos casos, un amplio margen de acción para limitar el acceso a los mercados y es cada vez más evidente que los países desarrollados aplicarán estrictamente las reglamentaciones a su disposición. La Argentina debe reorganizar su producción y comercialización a estas nuevas exigencias si quiere ganar un creciente acceso a los mercados.

5. Bajo contenido de valor agregado de las exportaciones agroindustriales.

En las últimas décadas ha habido un conjunto de importantes cambios en los sistemas alimentarios y en la estructura del comercio internacional de productos agropecuarios. Los incrementos de población e ingresos, así como la separación espacial entre producción y consumo provocada por el proceso de urbanización, han provocado un cambio significativo en la naturaleza de los productos y los procesos alimentarios. Se evidencia, con diferencias según los niveles de ingreso de la población, una creciente diversificación de los consumos y una disociación entre lo que produce el sector primario y lo que llega al consumidor. De esta forma el transporte, almacenamiento y procesamiento de la producción primaria pasan a ser las instancias esenciales de los sistemas alimentarios.

La demanda, tanto del consumidor urbano como, en muchos casos, del productor rural actuando como consumidor, se expresa en un complejo de especificaciones nutricionales y de utilidades de tiempo, forma y espacio, con una reducción creciente de la incidencia de la materia prima agropecuaria en el valor del producto final. Por otra parte, es frecuente una disociación total entre ambos valores y la pérdida de identidad de la materia prima en el producto consumido. En esta situación, los factores determinantes del valor y de la decisión de compra por parte del consumidor están determinadas por la calidad del producto, las formas de presentación (unidades, envases, tamaños), la oportunidad de su disponibilidad, las condiciones ambientales o sociales de producción (tratamiento de la mano de obra, daño ecológico provocado), etc.³. Por consiguiente, la competitividad está cada vez menos asociada a la disponibilidad o calidad de los recursos naturales, siendo crecientemente

³ Las tendencias en los mercados laborales, con la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, cambios en las estructuras familiares, y el hecho de que una cada vez mayor proporción del consumo de alimentos se realiza fuera del hogar, fortalecen aún más estas tendencias.

dependiente de la capacidad para crear, interpretar y ajustarse a las condiciones de la demanda.

Un análisis desarrollado por CEPAL-IICA (IICA, 2003) indica que la estructura de la producción agropecuaria argentina y de las exportaciones no están adecuadas suficientemente a las tendencias del mercado mundial. Su inserción está fuertemente concentrada en los productos menos dinámicos y con menor valor agregado. Aún cuando en la última década el sector en su conjunto ganó en competitividad, el peso de los rubros y actividades menos “rentables” –estancados o en retroceso, según la terminología utilizada en el mencionado estudio – sigue siendo muy alto. Una simple comparación de los precios promedio de las exportaciones agroalimentarias de la Argentina con las de otros países con una base de recursos de características similares, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pone de manifiesto una brecha de magnitud en lo referido al valor agregado. En 1995, el valor promedio de la tonelada exportada desde Argentina fue de US\$265, mientras que las de Canadá, Australia y Nueva Zelanda alcanzaron un valor promedio de US\$ 329, US\$ 540 y US\$ 1285, respectivamente; para el mismo año la tonelada exportada desde Holanda tuvo un valor promedio de US\$ 1227 y desde Dinamarca US\$ 1548 (Cap y Gonzales, 2002).

El reducido nivel de avance de la oferta Argentina dentro de la cadena de valor es evidente y constituye una de las vulnerabilidades de mayor impacto sobre la relación del sector con el resto de la economía y para la efectivización de su papel potencial en cualquier estrategia de desarrollo. Más del 40% de las exportaciones agroalimentarias son productos primarios y la otra mitad compuesta de MOA son en su mayoría productos con poco valor agregado, como aceites y harinas y tortas oleaginosas (ver Cuadro 2). El análisis del perfil del sector elaborado por CEPAL-IICA destaca la poca importancia de los procesos de agregación de valor, ya sea por diferenciación o por algún grado de procesamiento. Productos como las frutas y hortalizas (frescas y elaboradas), miel, lácteos, vinos, pescados y mariscos elaborados, no superan el 15% de las exportaciones totales. Esta situación se ha mantenido dentro de estos márgenes a lo largo de la última década y salvo la aparición de algunos sectores bastante dinámicos, dentro de la categoría de “productos de alto valor” (aromáticas y medicinales, productos orgánicos, frutas finas, paltas, carne ovina patagónica, hortalizas congeladas, papa prefrita congelada, entre otros), que llegan a representar unos de US\$600 millones de exportaciones, el perfil del sector se ha mantenido sin mayores alteraciones.

6. Nuevas formas de organización de la producción y su impacto sobre el medio rural

Durante las últimas dos décadas la producción agropecuaria argentina, especialmente en la región Pampeana, ha experimentado profundos cambios en sus formas organizativas y gerenciales. En primer lugar, durante la última parte de la década del 90 las condiciones de precios relativos de la producción agropecuaria en relación a los bienes no transables, que inciden considerablemente en el costo de vida, hicieron inviables a las explotaciones de menor tamaño (ver la sección II para una descripción de este proceso). Esto resultó en un acelerado proceso de desmantelamiento de explotaciones familiares de menor tamaño, la

emigración de sus propietarios a zonas urbanas, especialmente rurales, y el arrendamiento de sus parcelas a vecinos u otras empresas de mayor tamaño. En segundo lugar, este proceso también estuvo acompañado por la aparición de nuevas formas jurídicas de explotación de la tierra. La más notable fue la aparición de los así llamados “Pools de Siembra” sociedades altamente complejas creadas al amparo de una legislación especial que tenían como objetivo primario captar recursos financieros, generalmente no agrarios y canalizarlos a la producción agrícola. Dicha legislación especial daba importantes ventajas impositivas al establecer que las ganancias obtenidas por quienes contribuían capital estaban exentas del impuesto a las ganancias. Esta forma jurídica de producción se expandió rápidamente aunque nunca alcanzó una gran significación económica. Adicionalmente, cuando la exención impositiva fue anulada los Pools desaparecieron rápidamente.

Sin embargo, la aparición de los Pools tuvieron un efecto indirecto importante porque sirvieron de ejemplo a otras empresas agropecuarias y contribuyeron a establecer un mercado especial de capitales urbanos interesados en la agricultura. A la sombra de este proceso crecieron y se desarrollaron otras formas jurídicas más informales pero que en definitiva tienen el mismo efecto económico global: La aparición de gestores del negocio agropecuario que combinan la posesión de la tierra obtenida a través de distintas formas de arrendamiento o aparcería con el capital de terceros, aportando la tecnología y la capacidad de gestión. Más recientemente la sanción de legislación que regula el funcionamiento de los fondos de Fideicomiso ha adicionado un interesante instrumento financiero que facilita la captación de recursos de capital. Las empresas así formadas que, en muchos casos, no son más que ampliaciones de empresas agropecuarias tradicionales, logran aprovechar las considerables economías de escala que se pueden obtener en la comercialización de los productos, la provisión de insumos y la obtención de información tecnológica.

Estas nuevas formas de producción que adoptan una variedad de figuras jurídicas y operacionales se han expandido rápidamente y tiene en la actualidad una considerable importancia cuantitativa.. Si bien no hay estimaciones precisas se calcula que podrían ser responsables de la explotación de la mitad de la superficie agrícola en la región Pampeana.

Estas formas de hacer agricultura son novedosas y en general muy eficientes. La escala de explotación, la flexibilidad en el uso de recursos, especialmente la captación de capital no agrario, la distribución del riesgo climático dado por la distribución regional de la producción, y la capacidad tecnológica que permite la propia dimensión, representan ventajas productivas importantes. Sin embargo, desde el punto de vista macrosectorial tiene tres inconvenientes que, en el largo plazo, podrían ser tremendamente perjudiciales para la sustentabilidad de la producción en el largo plazo.

El primer efecto negativo esta vinculado a la disociación entre la propiedad de la tierra y quienes toman las decisiones vinculadas a su utilización. La lógica de estas formas de producción está fuertemente determinada por el objetivo de lograr la rentabilidad necesaria en el corto plazo para atraer al capital financiero comprometido en la producción. Dado que los contratos son, en general, de carácter anual, un mal año puede significar la pérdida de los inversores. Estas urgencias de corto plazo sumadas al hecho de que los contratos de

arrendamiento son también, en general, anuales, debilitan el interés conservacionista y pueden llevar a la sobreexplotación del suelo, ya sea a través del monocultivo de las especies coyunturalmente más rentables, o la insuficiente aplicación de nutrientes para reestablecer la fertilidad. Adicionalmente, la corta duración de los arrendamientos y las restricciones en cuanto al uso de la tierra que suelen establecerse, acentúan el abandono de las rotaciones agrícolas con la ganadería que es una de las maneras tradicionales de conservar el suelo.

El segundo efecto negativo está vinculado a la creciente migración rural-urbana no solo de la población en general sino también por parte de quienes toman las decisiones de inversión⁴. Históricamente, el agro Argentino se caracterizó por tener una estructura agraria con grandes explotaciones agropecuarias y un número importante de productores que habitaban en zonas urbanas alejadas de sus explotaciones. Esta estructura poblacional tuvo efectos negativos sobre la vida rural ya que aquellos que tenían los recursos económicos y la posibilidad de cierta influencia política estaban desinteresados en el desarrollo de la infraestructura social rural representada por las escuelas y hospitales y también por la eficacia de la gestión política en las intendencias (Pueblos).

Durante las últimas dos décadas las condiciones económicas forzaron a que muchos productores, o sus hijos, se reestablecieran ya sea en los propios campos o en los pueblos cercanos a sus explotaciones generando así nuevas necesidades y un nuevo interés por la infraestructura y la gestión administrativa a nivel rural. Ahora estas nuevas formas de explotación agraria recrean situaciones del pasado generando un nuevo drenaje de recursos económicos y de poder político hacia afuera de las comunidades rurales, debilitando a estas como espacios de decisión política y centros de gestión comunitaria.

El tercer efecto negativo está relacionado a las entidades gremiales representativas del agro. Las entidades tradicionales surgieron y se consolidaron sobre la base de representar a productores con ciertas características organizativas y estilos de gestión, que a su vez definían las necesidades, expectativas y demandas sobre el estado. Las nuevas formas de organización de la producción y los nuevos actores sociales tienen otras necesidades y otras expectativas con respecto a las funciones del estado y a la naturaleza de las políticas públicas y en cierta forma no se sienten representados por las entidades gremiales tradicionales. La aparición de otras entidades con estructuras organizativas distintas son un reflejo de esta situación y en cierta forma una manera de resolver el problema. Sin embargo, la fragmentación de la representación gremial crea dificultades adicionales en la relación con el estado y en la efectiva articulación de los legítimos intereses sectoriales con la formulación de la política agropecuaria.

Es evidente que estas nuevas formas de organización de la producción tienen la capacidad para aumentar la eficiencia y la productividad de la producción agropecuaria. Sin embargo, es necesario evaluar cuidadosamente los instrumentos de regulación necesarios para disminuir los posibles efectos negativos señalados.

⁴ Un estudio reciente del Banco Mundial indica que la población rural descendió un 37,8% entre 1991 y 2001

7. El riesgo empresario

La teoría económica muestra con claridad que bajo condiciones de alta incertidumbre (riesgo) las empresas que tienen un comportamiento racional tienden a invertir menos y a tener un comportamiento más conservador frente a la innovación tecnológica. Adicionalmente, las situaciones de alto riesgo favorecen a las empresas de mayor tamaño y a aquellas que tienen estructuras flexibles y adaptables a las cambiantes situaciones del contexto. En el caso de la producción agropecuaria estos comportamientos afectan no solo los niveles de producción, sino también a la evolución de la estructura agraria. Este es, por lo tanto, un tema de especial importancia para la agricultura argentina.

Algunas de las limitaciones descriptas en las secciones anteriores, especialmente la excesiva especialización de la producción y la concentración de las exportaciones en unos pocos productos, hacen que la producción agropecuaria argentina este extraordinariamente expuesta a las variaciones de los precios en el mercado internacional. Adicionalmente, el hecho de que la producción agrícola se hace casi exclusivamente en condiciones de secano, y que una parte importante del área agrícola este considerablemente expuesta a variaciones en el régimen de lluvia hacen que el riesgo climático sea considerable y seguramente superior al experimentado por la agricultura de otros países.

Esta vulnerabilidad a las variaciones de precios y clima se ven magnificadas por la absoluta falta de mecanismos institucionales de estabilización de los ingresos de los productores ante situaciones excepcionales de los mercados o de carácter climático.

En este sentido se puede afirmar que las empresas agropecuarias enfrentan situaciones de alta incertidumbre y que el estado no solo no ha desarrollado mecanismos institucionales y de política que lo protejan en situaciones adversas sino que por el contrario, con bastante frecuencia, ha agregado un factor adicional de incertidumbre a través de los constantes cambios en la política macroeconómica y en la aplicación de los instrumentos particulares de la política sectorial. Es razonable suponer que, ante estas condiciones de alta incertidumbre, la importante inversión actual en el campo, que es consecuencia de la falta de dinamismo y alta incertidumbre del resto de la economía, podría desaparecer una vez que las condiciones económicas del país se estabilicen.

Disminuir la incertidumbre y desarrollar mecanismos que socialicen los costos que se derivan de las situaciones de riesgo descriptas contribuiría a la inversión productiva, al desarrollo tecnológico y a la eficiencia de la inversión agropecuaria en forma sustentable en el tiempo.

IV. Las políticas públicas y la reconstrucción de las instituciones del Sector: Algunas sugerencias para la acción

1. Introducción

Las limitaciones descriptas en la sección anterior representan una debilidad significativa para el desarrollo futuro del sector agropecuario, especialmente en términos de las características cualitativas que dicho desarrollo podría tener en el largo plazo. Corregir o eliminar dichas restricciones requiere de una acción concertada y persistente del estado en la aplicación de las políticas públicas adecuadas y en el fortalecimiento de las instituciones necesarias para aplicar dichas políticas.

Las limitaciones descriptas identificadas son útiles para identificar, en primer lugar, un conjunto de Políticas que tienen especial relevancia en el contexto actual y, en segundo lugar, el contenido específico de dichas políticas. Es decir, los objetivos y acciones prioritarias que le dan el contenido sustantivo específico a dichas políticas.

2. Algunas Políticas Públicas Prioritarias

1. Negociaciones internacionales.

Argentina esta participando activamente en diversas negociaciones internacionales. De estas hay tres principales: la OMC, la Unión Europea – Mercosur y el ALCA. El resultado de las mismas en el área agrícola determinarán las características del mercado internacional para los próximos 20 años. En términos de las limitaciones identificadas hay tres temas que, en adición a los temas globales de negociación que giran alrededor de los tres pilares, (políticas de ayuda internas, acceso a los mercados y subsidios a las exportaciones) aparecen como de especial importancia en las negociaciones: a) La reducción significativa de los picos arancelarios que contribuyen a la exagerada especialización productiva argentina, b) la eliminación del escalamiento arancelario que impide la agregación de valor a través de la agroindustrialización y c) lograr un acuerdo razonable en torno a las preocupaciones no comerciales de tal manera de dar seguridad jurídica en el comercio internacional y permitir que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

Desarrollar la información analítica necesaria para evaluar los efectos de distintos escenarios de negociación y definir con claridad la estrategia de negociación más conveniente para la Argentina tienen una alta prioridad. Un ejemplo de esto es la reciente alianza estratégica con China, India, México y otros países para presentar un papel alternativo a la propuesta presentada por Estados Unidos y la Unión Europea en la OMC. Esta alianza refleja y consolida el debilitamiento del Grupo Cairns y abre nuevas líneas de negociación. Tener claridad sobre las consecuencias de esta nueva alineación es de gran importancia.

2. La innovación tecnológica

La innovación tecnológica es el instrumento más poderoso para determinar la competitividad internacional de la agricultura argentina. Una clara política de ciencia y técnica que provea recursos suficientes a las instituciones públicas de investigación,

coordine las acciones del estado en esta área y articule el esfuerzo público con la que realiza en sector privado debe ser una política de Estado.

Adicionalmente, y en función de las limitaciones identificadas hay una serie de temas específicos que tienen una especial importancia.

Primero, la priorización de la inversión en los temas y problemas particulares de la agricultura argentina. Durante los últimos 15 años la agricultura argentina realizó un importantísimo esfuerzo de adopción tecnológica, mucha de ella originada en los países desarrollados. Un hecho que ilustra la importancia del aprovechamiento de los spillovers de la investigación internacional, es la constatación de que el proceso de modernización se dio simultáneamente con un periodo durante el cual el sistema nacional de investigaciones se deterioró en forma manifiesta. Esta dependencia en los desarrollos tecnológicos externos explica, por lo menos en parte, el mayor desarrollo tecnológico experimentado en los cultivos en los cuales fue más fácil, ya sea por razones ecológicas o por situaciones específicas de apropiabilidad de la tecnología disponible, aprovechar los spillovers.

El aprovechamiento de los spillovers es útil y el desarrollo de mecanismos y procedimientos para optimizar la capacidad del país para hacerlo debe ser parte de la política de innovaciones. Sin embargo, y en forma simétrica es necesario priorizar la asignación de los recursos disponibles de investigación en aquellos productos, temas y problemas que surgen de las propias características particulares de nuestro sistema productivo. Es decir, aquellos temas y problemas en los cuales el adelanto tecnológico depende más exclusivamente de propio esfuerzo que se realiza en el país (ejemplos de esto podrían ser el mejoramiento del girasol y la suplementación en la ganadería y lechería en condiciones de pastoreo).

Segundo, es necesario un esfuerzo especial en el desarrollo de tecnologías que disminuyan los costos de producción y por lo tanto contribuyan en forma directa a mantener la competitividad internacional basada en los precios. Un caso particular de esta problemática es la investigación aplicada en biotecnología. El ejemplo de la soja RR es un ejemplo que ilustra el tremendo potencial de la biotecnología en los costos de producción.

Tercero, el desarrollo agroindustrial requiere de una importante capacidad en investigación tecnológica en procesos y desarrollo de nuevos productos. Mucha de esta investigación es desarrollada por las propias empresas las cuales, sin embargo, requieren que el estado contribuya a este esfuerzo a través de la realización de investigaciones y desarrollos tecnológicos precompetitivos. Sin estas contribuciones solo las grandes empresas transnacionales pueden afrontar el costo asociado al desarrollo de nuevos productos.

Cuarto, la información sobre la situación de los recursos naturales, el desarrollo de tecnologías de conservación así como la información referida a los mercados y a los riesgos climáticos deberían tener una alta prioridad.

3. Calidad e inocuidad de los alimentos para satisfacer las nuevas condiciones cualitativas de los mercados internacionales.

Las transformaciones de los mercados internacionales en cuanto a las exigencias es estas materias son rápidas y profundas. La Argentina tienen ha quedado retrasada y necesita hacer un esfuerzo deliberado de largo plazo para poder seguir compitiendo en los mercados de altos precios y altas exigencias en estas materias. En este sentido, la Argentina tiene la oportunidad de estar en la vanguardia de los países exportadores en el desarrollo de una agricultura de alta calidad e inocuidad y generar de esta forma ventajas competitivas frente a países que tendrán mayores dificultades para lograr los altos estándares requeridos en los mercados más exigentes. Para ello es necesario: a) perfeccionar las normativa sanitaria y las metodologías de control y certificación, b) desarrollar la normativa, regulaciones y métodos de control y certificación de los productos agroalimentarios con atributos específicos de calidad (etiquetado, trazabilidad, etc) perfeccionamiento de protocolos de producción para productos con atributos de calidad especiales (por ejemplo orgánicos, no OGM etc), c) desarrollar la infraestructura física y comercial requerida para comercializar productos diferenciados según atributos especiales de calidad que requieren preservación de identidad para mercados segregados.

Esta adecuación de la normativa, los procedimientos y la infraestructura física significarán aumentos en los costos de comercialización y necesidades de inversión tanto en infraestructura física como en desarrollo institucional bastante significativos.

4. La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Esta es un área en la cual la Argentina ha hecho poco amparándose en sus sistemas de producción relativamente extensivos con baja intensidad de uso de agroquímicos y una considerable integración de la agricultura y la ganadería en rotaciones que conservan la fertilidad del suelo. Esta estructura está cambiando rápidamente. La agriculturización, la progresiva expulsión de la ganadería a tierras no agrícolas, y el mayor uso de insumos y en algunas zonas, de agua subterránea para riego están generando una mucho mayor presión de uso sobre los recursos naturales amenazando su sustentabilidad en el tiempo.

En función de esta nueva situación es necesario considerar la instrumentación de nuevos instrumentos legales similares a los utilizados en otros países del mundo (Estados Unidos, la Unión Europea) que imponen restricciones al uso de los recursos con el objetivo de su conservación y que, adicionalmente, le dan al estado capacidad de intervención y regulación. Tres áreas aparecen como especialmente importantes: a) la zonificación de las áreas de explotación agropecuaria en función de su capacidad de uso, b) el inventario de la disponibilidad de agua subterránea y la normativa necesaria para regular su uso, c) el saneamiento y administración de las principales cuencas hídricas y d) la consolidación de las acciones en bioseguridad.

5. El desarrollo de las comunidades rurales.

La Argentina cuenta con un número de programas de desarrollo. Algunos de ellos están bajo la jurisdicción directa de la SAGPYA o sus organismos descentralizados (INTA), mientras que otros dependen del Ministerio de Desarrollo. Estos programas están dirigidos a las familias rurales, que son el sujeto principal de la acción aunque en algunos casos tienen, como objetivos adicionales, el desarrollo de asociaciones y el trabajo comunitario.

Sin embargo, se puede afirmar que, en general, los programas no incorporan plenamente una visión espacial del desarrollo, no jerarquizan suficientemente el papel de las comunidades rurales (municipios, pueblos, etc) y tienen una ejecución centralizada con una participación limitada de los gobiernos locales.

Adicionalmente, la existencia de un número importante de programas que tienen objetivos y clientelas similares o superpuestas y que cuentan con un nivel de coordinación limitado resulta en un considerable grado de duplicaciones e ineficiencias en el uso de los recursos. Esto es resultado de la debilidad institucional dentro de la SAGPYA y que resulta de la ausencia de un organismo rector que centralice y coordine la ejecución de las políticas dirigidas explícitamente a promover el desarrollo rural y el de las comunidades rurales. (Torres, 2002)

6. La disminución del riesgo empresario

En años recientes se comenzaron a desarrollar el seguro agrícola integral aunque la devaluación de fines del 2001 destruyó buena parte de los adelantos que se habían logrado que recién ahora comienzan a renacer. Apoyar la institucionalización del seguro agrícola, desarrollar los mecanismos de información de mercados y de predicción de las condiciones climáticas, consolidar el funcionamiento del mercado a término, desarrollar las obras de control hídrico en las principales cuencas, privilegiar la estabilidad y seguridad jurídica en la aplicación de la política agropecuaria son algunas de las acciones necesarias.

7. Diseño y aprobación legislativa de una ley marco para el desarrollo agropecuario y rural

Muchos países desarrollados como por ejemplo Estados Unidos y la Unión Europea tienen cuerpos legales complejos que establecen con claridad la intervención del estado en la actividad económica. Estos cuerpos legales, el Farm Bill y la Política Agraria Común son verdades Políticas de Estado, acordadas por las diferentes fuerzas políticas, y establecen por períodos de tiempo el marco económico dentro del cual se desarrollará la actividad agraria. Establecen las intervenciones del estado, el presupuesto asignado y las responsabilidades institucionales en cuanto a la aplicación de los instrumentos que se establecen. La naturaleza de estos cuerpos legales dan seguridad jurídica y económica a los agentes económicos y definen con claridad el marco general para el funcionamiento de las

instituciones del poder ejecutivo. De esta forma contribuyen a la estabilidad económica y se convierten en poderosos alicientes a la inversión productiva.

3. La Institucionalidad del Sector Agropecuario

1. La situación actual

En la última década, la crisis fiscal y la ideología dominante pusieron en marcha programas de reforma del estado en los que dominaron los objetivos de racionalización y disminución del gasto. A pesar de algunos esfuerzos para alcanzar una administración pública más flexible, orientada por resultados y con incorporación de mecanismos competitivos en su gestión, existen evidencias abundantes que las reestructuraciones no fueron acompañadas por mejoras sustanciales en la eficacia o 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 el debilitamiento 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 y pérdida de recursos humanos formados y valiosos, con repercusiones negativas sobre el potencial científico y tecnológico, la sostenibilidad de los programas y, lo más significativo, la deslegitimación creciente de sus intervenciones. La importancia adquirida por los proyectos con financiamiento internacional, junto al mecanismo de las unidades ejecutoras utilizado para su ejecución, hizo que se reforzaran algunos ámbitos institucionales, pero sin sostenibilidad de los impactos y con escaso aprendizaje que pudiese ser absorbido por otros ámbitos de gobierno. En definitiva, el resultado neto de la operación conjunta de estos factores fue la pérdida de capacidades analíticas y técnicas, en particular en lo referido a la formulación de políticas, programas y proyectos, con impactos negativos sobre las memorias institucionales y sobre la consistencia y la estabilidad de los criterios orientadores de la acción.

El progresivo debilitamiento de la intervención del estado en el sector agropecuario está ilustrado por la muy baja proporción de recursos públicos que se asignan en la Argentina al sector en comparación a lo que ocurre en otros países de América Latina. En el Cuadro 4 puede verse que, en relación a un grupo de países seleccionados, lo asignado en Argentina es de 2 a 8 veces inferior a lo realizado en los otros países.

Cuadro 4: Gasto total del sector público asignado al sector agropecuario, como porcentaje del PBI (Promedio 1990-2000)	
País	Porcentaje
Argentina	0.88
Brasil	4.42
Chile	2.23
Costa Rica	2.97
Guatemala	4.20
Méjico	8.60
Panamá	1.85
<i>Fuente: SAGARPA, Méjico</i>	

Este debilitamiento no alcanzó por igual a todas las organizaciones del sector público ni se dio en forma lineal. Durante la primera parte de la década del noventa las capacidades de la SAGPYA y de la Secretaría de Ciencia y Técnica y de algunos organismos técnicos como el INTA y el SENASA se fortalecieron, pero estos procesos fueron de corta vida y hacia fin de la década volvieron quedar al descubierto sus debilidades y la manifiesta necesidad de revisar mandatos, estructuras, modos y capacidades de gestión.

En el caso de la Secretaría, los mayores esfuerzos estuvieron concentrados en la ampliación de su tradicional perspectiva “primaria” para incorporar la temática alimentaria y de las cadenas agroindustriales, así como en convertirse en un actor más activo en el campo de las negociaciones internacionales. Sin embargo, las capacidades de pensamiento estratégico, un elemento central para movilizar los nuevos roles que se debe asumir en un contexto de un sector que se diversifica y que sale a competir en los mercados mundiales con una oferta más amplia y compleja, no se establecieron, al menos de una forma estructurada y continuada.

Un ejemplo interesante respecto a la carencia de respuestas anticipatorias y oportunas es lo ocurrido con la incorporación de los cultivos OGM a la agricultura argentina. Salvo las decisiones oportunas e importantes de establecer tempranamente un marco regulatorio de bioseguridad y de crear la CONABIA dentro del ámbito de la SAGPYA, la Secretaría ha sido incapaz de manifestar una intencionalidad explícita o de establecer una política para este tipo de cultivos. Así, entre 1999 y el año 2001 se dio una moratoria de hecho en cuanto a la aprobación de nuevos OGM y se llegó a eliminar el INASE, elemento central tanto para la credibilidad de la estructura regulatoria de este tipo de tecnologías como para toda la industria de insumos genéticos. La falta de esta política afecta las inversiones en el

sector, impide que se avance en la definición de un marco regulatorio de mayor jerarquía institucional que el existente, tal como el país se comprometió al firmar el Protocolo de Cartagena, y se posterguen discusiones relacionadas como la del etiquetado y la eventual segregación de mercados, aspectos de gran trascendencia para el país por la importancia para la Argentina de los cultivos OGM.

Otro ejemplo de la falta de una visión de largo plazo es lo ocurrido en el tema de la promoción de exportaciones. Este recibió durante la primera parte de la década de los noventa un importante apoyo, llegándose incluso a crear dentro de la estructura de la Secretaría y con financiamiento externo un área especializada con funciones adicionales de la promoción de la diversificación de las exportaciones, el PROMEX. Sin embargo, esta unidad careció de continuidad y, una vez terminado el apoyo externo, desapareció.

Algo similar ha ocurrido en el área de desarrollo rural y con los esfuerzos dirigidos al alivio de la pobreza rural. Si bien es cierto que estas funciones fueron formalmente incorporadas al accionar de la Secretaría, lo hicieron en forma fragmentada, sin una política estructurada y como respuestas a situaciones específicas y dentro del marco de una gran inestabilidad presupuestaria que se ha agravado en los últimos años. La jerarquización de los problemas de las economías regionales, del desarrollo socio territorial y de alivio o erradicación de la pobreza rural exige, por lo tanto, integrar las políticas y las acciones en marcha ya que esta integración está resentida por la multiplicidad de proyectos en ejecución en distintos ámbitos organizacionales, con objetivos superpuestos, compitiendo entre sí por los escasos recursos disponibles y pobremente articulados con otros instrumentos de política pública propios del sector y, muy particularmente, de otros sectores, como infraestructura, vivienda, educación, salud, etc..

Los organismos técnicos como el INTA o el SENASA han gozado de una mayor estabilidad, aun cuando no exenta de altibajos y desajustes. En el área de investigación y desarrollo, el INTA recibió a comienzos de la década un importante apoyo, pero al mismo tiempo su portafolio de actividades se fue diversificando para incluir una cada vez más importante participación en los llamados “programas de intervención” (Cambio Rural, PROHUERTA, Minifundio), más cercanos a un mandato de desarrollo rural que al de una institución de investigación científica y tecnológica. De hecho, en la actualidad sus capacidades científico-tecnológicas y su participación en la oferta tecnológica al sector son mucho menores de lo que se podría inferir de los presupuestos que formalmente le fueron asignados. En este contexto y aún cuando se le ha devuelto un cierto grado de autarquía presupuestaria - un aspecto que siempre se ha considerado esencial para su buen funcionamiento -, la creciente participación del INTA en programas con una finalidad de promoción de categorías particulares de productores le ha planteado tensiones crecientes en sus prioridades y dificulta su capacidad de actuar dentro de un sistema de ciencia, tecnología e innovación que se ha vuelto cada vez más complejo en la base científica sobre la cual se asienta, en el tipo de tecnologías a desarrollar y en los actores con los que debe interactuar. Por consiguiente, la necesidad de constituir verdaderos sistemas de innovación hace indispensable la existencia de mecanismos que permitan la movilización de recursos públicos y privados en materia de investigación y transferencia. En el presente, esta

coordinación entre unidades académicas, organizaciones de productores y el INTA ha avanzado, quedando aun cuestiones por resolver en materia de definición de prioridades y de mecanismos que actúen como referencias para ese sistema y no dirigidos a la resolución de temáticas particulares.

En el campo de la sanidad, el SENASA, al integrar todos los aspectos de la sanidad agropecuaria dentro de un mismo marco organizativo realizó un importante avance al posibilitar una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos disponibles. El logro de la erradicación de la aftosa y el estatus de país libre sin vacunación representaron hitos altamente significativos que son expresión de las capacidades adquiridas por la institución. Lo sucedido a posteriori, sin embargo, refleja que las transformaciones fueron efectivas en la instalación de capacidades para llevar adelante campañas sanitarias, pero insuficientes para el desarrollo de los sistemas de integrales de calidad que hoy demandan los mercados. Estos requerimientos de calidad e inocuidad plantean también la necesidad de convergencia de esfuerzos, mecanismos de participación, desarrollo de visiones centradas en la relevancia comercial de las actividades y muy elevadas capacidades técnicas y de fiscalización. Las articulaciones público-privadas en el marco de un firme liderazgo de SENASA, así como el desarrollo persistente de capacidades en los servicios provinciales y municipales, junto a una estrecha colaboración entre unidades de gobierno en áreas fronterizas, vinculadas a la salud y al abastecimiento público presentan aun debilidades que deben ser superadas.

2. Los cambios institucionales necesarios

1. Ámbitos organizacionales más importantes

La capacidad para definir e implementar las políticas públicas requiere de cambios institucionales de significación, con acciones dirigidas tanto a reconstruir los diseños institucionales vigentes como a fortalecer las capacidades para producir y efectivizar las orientaciones estratégicas, regulaciones y políticas para la conducción del proceso de desarrollo. Esas acciones deben alcanzar tanto a las organizaciones del sector público como a las organizaciones de productores y a los esquemas representativos del sector privado.

En términos de las acciones institucionales concretas y de los objetivos principales de dichas acciones las siguientes parecerían tener una alta prioridad:

1. Fortalecimiento de las capacidades de la SAGPYA para: a) la definición de estrategias y la formulación de políticas, b) la participación en las negociaciones internacionales c) la articulación de los distintos actores dentro del sector agropecuario y en particular dentro de las cadenas productivas y d) la coordinación de acciones con otros ámbitos del sector público.
2. Fortalecimiento y reordenamiento del INTA para: a) una mayor autonomía de funcionamiento, b) un mayor énfasis a sus actividades de investigación y desarrollo de tecnologías, c) una mayor vinculación con el sistema de ciencia y

- tecnología nacional, d) una mayor capacidad para interactuar y aprovechar la ciencia y la tecnología a nivel internacional.
3. Fortalecimiento y reestructuración del SENASA para: a) una mayor alineación con las políticas del Poder Ejecutivo, b) una mayor autonomía y capacidad de funcionamiento en su labor de policía sanitaria, c) una mayor capacidad técnica para el desarrollo de normativas y métodos operativos vinculados a los sistemas de certificación de calidad y diferenciación de productos y d) una mayor transparencia en la gestión.
 4. Recreación del INASE
 5. Jerarquización normativa e institucional de los mecanismos institucionales que regulan la política de desarrollo de los productos OGM
 6. Creación del Instituto de desarrollo rural con capacidad para coordinar el conjunto de intervenciones del estado dirigidas al desarrollo de las comunidades rurales.

2. Los ejes estratégicos para el fortalecimiento institucional

Estas acciones de fortalecimiento institucional podrían enfatizar en términos generales los siguientes tres ejes principales:

a. La redefinición de mandatos y estructuras

Los mandatos y en algunos casos las estructuras de los mecanismos mencionados han quedado desactualizados y deben ser revisados en el contexto de los nuevos escenarios que se deben enfrentar y buscando su correspondencia con los objetivos de política y la estrategia para el desarrollo del sector.

- La focalización de sus acciones, de manera de fortalecer y mantener sus competencias básicas y asegurar la efectividad en sus respectivos campos de acción.
- La instalación de mecanismos de coordinación de actividades, con mayor apertura a la colaboración con actores privados y organizaciones de la sociedad civil.
- La incorporación explícita de mecanismos para el tratamiento abarcativo de las problemáticas socio-territoriales y productivas, procurando una mejor integración de políticas y acciones de los diferentes ámbitos y niveles de gobierno.
- El establecimiento de claras competencias para diseñar e implementar políticas dirigidas a integrar las áreas rurales con el resto de la economía y para atender la problemática de la pobreza rural.

Los ámbitos de esta revisión abarcan a la propia Secretaría y a los organismos descentralizados que de ella dependen. Así mismo, resulta evidente la necesidad de revisar la lógica del conjunto para asegurar la plena correspondencia entre mandatos, objetivos y metas, con los estilos de trabajo y la asignación de recursos necesarios para un accionar eficiente y efectivo.

b. Las capacidades analíticas para la formulación y seguimiento de políticas y programas

La anticipación de situaciones y la retroalimentación son dos elementos centrales para un esquema exitoso tanto en lo que hace al diseño e implementación de políticas, como a la conducción de las negociaciones internacionales. En este sentido, se deben revisar los procesos actuales en cuanto a la captación de información, incorporándolos en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas, de manera de transformarlos en esfuerzos permanentes y articuladores del accionar de las capacidades institucionales. Para esto se requiere

- El diseño de sistemas permanentes de captación de información y conocimiento disponible sobre la estructura y evolución del sector
- La implementación de sistemas de información sobre mercados y su organización, productos, recursos y normativas de fácil acceso y actualizados que faciliten la toma de decisiones del sector privado y la coordinación en el ámbito público
- El fortalecimiento de capacidades y diseño de metodologías y prácticas para el seguimiento y evaluación de impactos de las políticas, programas y proyectos, en particular en lo referido a investigación y desarrollo, sanidad y salud animal, diferenciación de productos, promoción de exportaciones y desarrollo de capacidades empresariales y locales.
- La articulación de las acciones del sector público con los intereses y acciones del sector privado.

El liderazgo de este tipo de acciones corresponde a la Secretaría, ámbito natural para integrar este tipo de sistemas. Sin embargo, un sistema de información efectivo y eficiente difícilmente pueda ser el resultado del accionar de una sola institución. Por lo tanto, se debe apuntar a la construcción de redes entre instituciones públicas, centros académicos y organizaciones de productores para la diseminación de conocimientos, la sistematización del aprendizaje y el alimento a la toma de decisiones públicas y privadas. La Secretaría debería actuar como unidad normativa e impulsora de la construcción y desarrollo de esos sistemas y redes.

c. El fortalecimiento de las capacidades para la implementación de políticas y la gestión

El eje central del éxito de cualquier estrategia esta en las capacidades de implementación, en llevar los objetivos a la acción en función de metas concretas. En este sentido se requiere tanto de un refuerzo de los recursos y capacidades técnicas de las organizaciones públicas, como de los mecanismos para asegurar una interacción efectiva entre estas y las organizaciones de productores. Algunos aspectos centrales de este proceso incluyen:

- La asignación de recursos en función de prioridades, con mecanismos para evaluar el desempeño y, cuando sea posible y conveniente, con la introducción de criterios competitivos para el acceso a aquellos por parte de entidades de la sociedad civil.
- La puesta en marcha de mecanismos para la concertación con los restantes niveles de gobierno y con el sector privado, para facilitar su implementación de

manera descentralizada y con la participación de organizaciones especializadas con intervención de los actores involucrados

- Implantación de sistemas de gestión basados en compromisos por resultados, de naturaleza compartida, transparente y participativa, reforzando los esquemas de descentralización y autarquía y establecido prácticas sistemáticas de evaluación de productos e impactos.

Los ámbitos para la acción son las organizaciones públicas sectoriales en su conjunto, así como el impulso de acciones con la colaboración de las entidades de productores y de la sociedad civil.

V. Algunas ideas sobre la cooperación técnica

Los temas de acción prioritarios y la reforma institucional necesaria son tareas de enorme complejidad conceptual y de difícil implementación. Para que ellas sean exitosas no solo es necesario elaborar propuestas técnicamente correctas sino que hay que movilizar la voluntad política dentro del gobierno y construir un cierto grado de consenso entre los diversos actores sociales que participan de la actividad agropecuaria.

Esta tarea ardua y compleja es responsabilidad primaria de la Secretaria de Agricultura que debe desarrollarla con la colaboración de las entidades descentralizadas. También podría aprovechar y beneficiarse de la cooperación de los organismos internacionales especializados en la agricultura.

La principal ventaja comparativa de los organismos internacionales es su conocimiento sistemático de las experiencias acumuladas en otros países y la capacidad para reflexionar sobre como aprovechar dichas experiencias para aplicarlas al caso concreto de la realidad Argentina.

En función de estos criterios parecería que hay cuatro áreas de políticas públicas en la cuales la colaboración de los organismos especializados como la FAO podría significar una importante contribución: a) El diseño de una política para la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, b) el desarrollo de la normativa vinculada a la calidad e inocuidad de los alimentos y c) el diseño e implementación de una política para el desarrollo de las comunidades rurales. Finalmente, también, aunque de una manera más acotada, podría ser útil la participación en la conceptualización de una Ley para el desarrollo agropecuario y rural.

Bibliografía

Cap, Eugenio y P. Gonzales (2002). *Argentina: Una Exploración de la Frontera de Posibilidades Productivas del Sector de Granos y Oleaginosas*. Instituto de Economía y Sociología. INTA. Buenos Aires. Argentina.

Ecolatina. Informe Económico (1 de Agosto de 2003)

Grupo CEO (2003). *Institucionalidad para la provisión de Bienes Públicos para Reducir la Vulnerabilidad en el Desarrollo Agropecuario de Argentina*. Versión Preliminar. Documento preparado para el BID.

IICA (2003). *Perfil Exportador del Sector Agroalimentario Argentino*. Doc A-2. Estudio 1 EG.33.7 Componente A. Préstamo BID 925/OC-AR.

Manciana, Eduardo; M. Piñeiro, J. Maceira; A. de Haro y S. Cardarelli (2003). *La Agricultura y la Alimentación en la Argentina del Fin de Siglo. Las Necesidades de Servicios y los Nuevos Espacios para las Organizaciones Intermedias*. Versión preliminar. Proyecto PID. Secyt - Forges. Federación Agraria

Nores, G.; M. Piñeiro; E. Trigo y R. Martínez Nogueira (1996). *El Sector Público Agropecuario en la Argentina*. IICA. Buenos Aires. Argentina.

Piñeiro, Martín; R. Martínez Nogueira; E. Trigo; F. Torres; E. Manciana y R. Echeverría (1999). *La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de América Latina*. BID, Washington DC.

Sánchez, Jorge; B. Juarez y D. Williams (2003). *Mexico Agricultural Situation*. USDA Foreign Agricultural Service. Gain Report. MX3055.

Sheinkerman de Obschatko, Edith (2002). *Sector Agroalimentario Argentino. Aporte al Crecimiento Económico y Competitividad 1965 - 2000*. Tesis de Doctorado Universidad de Buenos Aires.

Torres, F. (2002). Coordinación del Desarrollo Rural en la SAGPyA. Documento de Consultoría para analizar los programas de Desarrollo Rural ejecutados por la Secretaría, con vistas al diseño y organización de un mecanismo operativo para su coordinación. Convenio SAGPyA. Programa Mercosur del IFAD. Montevideo 58 pág.