AGROINDUSTRIA: TRANSFORMACIONES RECIENTES Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO ARGENTINO

Roberto Bisang Ricardo Carciofi Martín Piñeiro Agustín Tejeda Rodriguez





AGROINDUSTRIA: TRANSFORMACIONES RECIENTES Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO ARGENTINO



AGROINDUSTRIA: TRANSFORMACIONES RECIENTES Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO ARGENTINO

Roberto Bisang Ricardo Carciofi Martín Piñeiro Agustín Tejeda Rodriguez



Agroindustria: transformaciones recientes y su papel en el desarrollo argentino / Roberto Bisang... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022. 312 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-342-1

1. Agroindustria. 2. Comercio Exterior. 3. Argentina. I. Bisang, Roberto

CDD 330.82

© Editorial Teseo, 2022

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escríbanos a: info@editorialteseo.com

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233421

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.



TeseoPress Design (www.teseopress.com) ExLibrisTeseoPress 116023. Sólo para uso personal

Índice

Prefacio	9
Introducción	13
 La agroindustria y la estrategia de desarrollo: un debate de larga data La formulación inicial: términos del intercambio, restricción externa y la "estructura productiva 	17
desequilibrada" (EPD)	. 19
Restricción externa en la economía abierta	
3. De la EPD a la convergencia exportadora Bibliografía	
2. Las políticas para el sector agroindustrial y sus	
impactos sobre la contribución al desarrollo	
Introducción	39
1. Las principales políticas sectoriales hacia la agroindustria	42
El impacto de las políticas aplicadas sobre la	42
contribución del sector al desarrollo	60
3. Proyecciones, escenarios de políticas y sus	
impactos	121
4. Resumen: malas políticas, malos resultados	
Bibliografía	126
3. Cambios estructurales de la producción agroindustrial argentina	131
Introducción	131
1. Producción agropecuaria y modelo de desarrollo	
basado en la sustitución de importaciones	
2. Cambios estructurales: del agro a la agroindustria y	
del productor agropecuario a la empresa bioindustrial	
3. Nuevas bases microeconómicas para futuras polític agropecuarias	
azıvıvcuai idə	137

8 • Agroindustria: transformaciones recientes

Bibliografía	. 187
4. La demanda internacional de productos	
agroindustriales y la inserción de Argentina	.193
Introducción	
1. Cambios en el comercio de productos	
agroindustriales	. 194
2. Las barreras al comercio internacional de bienes	
agroindustriales y los acuerdos de comercio	.213
3. La inserción de Argentina en el comercio	
agroindustrial	.222
4. El futuro del comercio agroindustrial: perspectivas	
para Argentina	
5. Comentarios finales	
Bibliografía	.256
5. Síntesis y propuestas	.263
Introducción	.263
1. Una nueva estrategia de desarrollo: las	
contribuciones de una red de actividades productivas	
interconectadas y potenciadas por el sector	
	.271
2. Los principales instrumentos de política para la	
implementación de la estrategia propuesta	.273
3. Algunas reflexiones finales	
Bibliografía	
Post scriptum. La invasión a Ucrania: consecuencias	201
para la agroindustria argentina	
Introducción	
1. Los principales impactos de la crisis	205
2. Inserción internacional: la dimensión geopolítica	. 305
Sobre los autores	.307

Prefacio

El trabajo que presentamos a continuación responde a una preocupación principal que compartimos los cuatro autores de este estudio: el prolongado estancamiento y declinación de la economía argentina con su correlato de exclusión social y ausencia de generación de empleo. No es la primera vez que nos aproximamos a este tema. En un libro que dos de nosotros, junto con varios otros coautores, publicamos en 2016 y que lleva como título *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, señalamos la necesidad de realizar reorientaciones profundas en la marcha de la economía. En particular, en aquella oportunidad apuntamos que se debía llevar adelante, y con cierta urgencia, la transformación de la estructura productiva hacia una inserción regional y global más dinámica en los flujos de comercio e inversiones.

En esencia, la formulación básica del problema no ha cambiado. Más aún, a poco de analizar algunos datos y su contraste con indicadores de un lustro atrás, observamos que la situación se ha agravado. Esto tiene un elevado costo para el tejido productivo y para el entramado social, que hace más difícil el porvenir del país.

Por otro lado, un elemento central de la argumentación desarrollada en la publicación referida consistía en sostener que la cuestión no era tan sólo una fórmula técnica a la espera de una determinada gestión de gobierno para llevarla a cabo. La complejidad deriva de dos consideraciones básicas. En primer lugar, en la medida que se trata de transformaciones profundas, se convierte en una empresa de largo aliento. Una de las claves que la hacen posible es la continuidad en el tiempo. De hecho, una cuestión

Piñeiro, M. y Rozenwurcel, G. (coordinadores). Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI, Editorial Teseo-CARI, 2016.

reiterada que se encuentra en la raíz de nuestros problemas presentes son las marchas y contramarchas ya no sólo de medidas de política económica singulares, sino de orientaciones y estrategias más abarcativas. Esto último se relaciona con la segunda consideración: además de los plazos se requieren consensos amplios capaces de sumar voluntades, tanto entre las fuerzas políticas como de la sociedad civil en general.

Mientras que el trabajo referido arriba tenía un enfoque de corte general sobre los dilemas del desarrollo argentino, el texto que presentamos aquí focaliza el análisis sobre la agroindustria —un tema que para la mayoría de nosotros es el centro de nuestra dedicación profesional—. Hay varias razones que nos decidieron a poner atención particular en este sector. De una parte, la obvia conexión con el desarrollo de Argentina, particularmente por su contribución a la generación de divisas, su estrecha interconexión con otras actividades productivas, los recientes avances tecnológicos, la creciente generación de empleo directo e indirecto, y la ocupación y dinámica sobre el territorio. Incluyendo asimismo sus repercusiones sobre la sostenibilidad ambiental. De otro lado, y como consideración de peso, el hecho de que creemos que existe cierto desconocimiento de las profundas transformaciones que ha operado la agroindustria en pocos años, su potencial productivo y el papel que juega con relación a los mercados globales. Más aún, creemos también que muchas de las políticas en aplicación parecen estar inspiradas en una imagen de la producción agroindustrial que quizás fuese acertada muchas décadas atrás, pero que ha perdido vigencia frente a la realidad actual. Lo cierto es que mientras tales políticas continúan en aplicación, se aleja la posibilidad de capitalizar activamente la potencialidad productiva de la agroindustria, del amplio entramado de otras actividades productivas vinculadas a ella y su eventual aporte al desarrollo del país.

Habernos concentrado en este enfoque sectorial no quiere decir que pensemos que la solución a los problemas económicos del país está circunscrita exclusivamente a las cuestiones desarrolladas en este trabajo. Argentina requiere una estrategia de desarrollo amplia y de largo plazo que considere de manera integrada los problemas y las necesidades de la sociedad en su conjunto. Lograrlo requiere no sólo el diseño de dicha estrategia, sino también, como ya ha sido señalado, de un amplio consenso político capaz de dar cabida a las diferentes aspiraciones de una sociedad plural y que permita impulsar la transformación de la economía de manera sostenida en el tiempo.

Estamos convencidos de que los argumentos conceptuales y técnicos que se desarrollan a lo largo de los cinco capítulos deben ser componentes, parciales pero imprescindibles, del programa de transformación económica que el país necesita.

Deseamos concluir este prefacio con un especial agradecimiento a los colegas con quienes hemos dialogado sobre muchos de los tópicos de este trabajo y a aquellos que también han hecho un aporte generoso con la lectura, observaciones y comentarios del manuscrito: Oscar Cetrángolo, Ramiro Costa, Gabriel Delgado, Raúl Dente, Gustavo Grobocopatel, Daniel Heymann, José Luis Machinea, Ricardo Negri, María Soledad Puechagut, Horacio Sánchez Caballero y Eduardo Trigo. Por cierto, este reconocimiento incluye el descargo usual: asumimos total responsabilidad por las opiniones que exponemos aquí y por los errores que aún puedan subsistir. Asimismo queremos agradecer a Karina Romero su colaboración en la organización, formateo y gestión del documento.



Introducción

Este trabajo puede ser considerado a la vez como propuesta y análisis. Respecto de lo primero, y tal como se apunta en el prefacio, Argentina está pagando un alto precio por demorar una inserción más dinámica en los flujos de comercio internacional. Más aún, entendemos que la transformación en cuestión es un desafío complejo, que excede largamente aspectos técnicos. Se requieren acuerdos básicos de actores políticos, del conjunto de la sociedad y una formulación integral. Si bien el análisis se concentra en un sector, difícilmente la propuesta puede ser llevada a cabo de manera aislada. En esa tarea, todos los sectores productivos están en condiciones de realizar un aporte significativo. En particular, los argumentos que se ofrecen en este trabajo sostienen que la agroindustria puede jugar un papel clave. En cierta medida, esta actividad ya ocupa un lugar destacado en la modernización productiva, el desarrollo territorial y el aporte de divisas. Sin embargo, su potencial se ubica significativamente más arriba del escalón actual. Se puede observar así que ciertas actividades primarias están huérfanas de desarrollo y a la vez eslabones de la cadena de valor en el sector agroindustrial están incompletos o requieren de mayores expansiones. Las razones que subyacen a esta suerte de inhibición de la frontera productiva de la agroindustria son múltiples. A riesgo de simplificar el planteo, puede reducirse a tres fenómenos principales.

El primero, de raíz histórica, se relaciona con la dificultad de operar la transformación de una economía impulsada durante décadas por la estrategia de sustitución de importaciones, hacia otra traccionada por el dinamismo de actividades productoras de bienes y servicios transables internacionalmente. Esto supone ampliar de manera significativa la escala de la demanda y del horizonte productivo, al pasar desde el mercado interno a la potencialidad que ofrece la economía regional y global. El proceso implica un sendero de expansión que va reduciendo gradualmente las brechas de productividad doméstica con respecto de la frontera internacional y que, a su vez, impulsa el desarrollo de la estructura productiva interna.

Los sucesivos intentos no sólo condujeron a reiterados fracasos, sino que también fueron incorporando mayores restricciones. A su vez, éstas operaron como condiciones iniciales de cada nuevo ensayo y como limitaciones adicionales a la hora de intentar el replanteo de la estrategia. De esta forma, el contexto —la inestabilidad y volatilidad macroeconómica, acompañada de la fragilidad fiscal— afectó negativamente a la agroindustria. En otras palabras, a pesar de la probada productividad del sector, éste no salió indemne del deterioro económico general.

El segundo fenómeno, estrechamente vinculado al anterior, se relaciona con políticas específicas que han inhibido la inversión y han dificultado el acceso a mercados externos. En este respecto, el trabajo también sugiere una revisión de las políticas hacia el sector que han predominado en distintos gobiernos.

Es allí donde aparece la segunda dimensión del trabajo mencionada al comienzo: el análisis de los cambios operados en el desempeño de la agroindustria en sus diversas dimensiones —empresarial, entramado productivo, innovación tecnológica, desarrollo de productos, entre otras—. Las transformaciones que se vienen operando en este plano son conocidas por expertos en el sector, pero no forman parte del acervo de la discusión de política pública. Esta comprensión limitada de la producción agroindustrial es un factor que contribuye a la subsistencia de políticas equivocadas.

Este conjunto de transformaciones ha operado fronteras adentro, pero no ha sido independiente de las señales de los mercados internacionales. Es aquí donde es necesario reparar en un tercer aspecto: el nexo con el comercio. Ésta es una arena donde Argentina ha logrado posicionarse de manera destacada, pero donde además es continuamente desafiada por otros países productores. Asimismo, el comercio internacional en este tipo de productos —ahora ampliado a los biocombustibles y los biomateriales—, si bien se proyecta dinámico hacia el futuro, estará sujeto a nuevas restricciones y dificultades en los accesos a los mercados. La demora en la acción de hoy se enfrentará a mayores obstáculos el día de mañana.

Teniendo en cuenta lo anterior, el trabajo está organizado en cinco capítulos. El primero de ellos, de carácter más general, ubica el papel cumplido por la agroindustria dentro de ese prolongado y esquivo intento de pasaje de la sustitución de importaciones hacia una inserción internacional más dinámica. El acento está puesto allí en el contrapunto de las diferentes estrategias, los marcos conceptuales, las herramientas de políticas y el papel de la producción agroindustrial en ese contexto. El segundo capítulo hace el nexo entre los elementos de contexto económico general, las medidas hacia el sector y las consecuencias sobre él. El capítulo tercero analiza las transformaciones productivas que se señalaron arriba: se trata de una modernización de amplio espectro que recorre desde el primer eslabón de la producción primaria hasta el resto de la cadena de valor, obviamente con intensidad variable según las actividades en cuestión. El capítulo siguiente incursiona en los aspectos del comercio internacional de los productos agroindustriales. Discute primero las tendencias pasadas y pone el foco en las diferencias principales que ha tenido el comercio agrícola vis a vis la manufactura. Los cambios tecno-productivos asociados a la aplicación de la moderna biotecnología y la consecuente reconfiguración de la oferta, la irrupción de China y la demanda asiática han sido, entre otros, los hechos más significativos de las dos últimas décadas. En la segunda parte, se destacan los rasgos salientes de la inserción argentina dentro de los flujos de comercio y la singularidad que asume el MERCOSUR con relación a ellos. El capítulo quinto sintetiza los principales conceptos del texto y resume las conclusiones más importantes.

En una mirada de conjunto, el trabajo permite dos ángulos de lectura. De una parte, para quienes están familiarizados con la temática sectorial, muy probablemente encuentren que gran parte de los problemas que aquejan a la producción agroindustrial devienen de desajustes del funcionamiento económico general. La búsqueda de soluciones escapa así al terreno específicamente sectorial y tiene imbricaciones con el resto de la economía. Los capítulos 1 y 2 recorren ese temario. Por otra parte, el lector con conocimiento de las raíces y complejidades de la economía argentina muy probablemente encuentre que la descripción y análisis que se hacen aquí del sector agroindustrial le resulte novedoso. Al menos, le exigirá la revisión de ciertos modelos y supuestos de comportamiento sobre cómo funciona tanto la agroindustria como el mercado internacional de alimentos, y las significativas diferencias del panorama actual de aquel que se discutía medio siglo atrás. Los capítulos 3 y 4 incursionan en ese terreno.

Finalmente, una nota de cautela. La redacción de este manuscrito ha tenido lugar en tiempos particularmente difíciles para la sociedad argentina, golpeada simultáneamente por los rigores de la pandemia y la crisis económica. No sin dificultades y de manera gradual, la crisis sanitaria parece ir entrando en su fase final. En contraste, el interrogante de cómo se habrá de resolver la coyuntura económica está abierto. Argentina atraviesa una de sus recurrentes crisis externas y de alta inflación. Hay incertidumbre de cómo se habrá de resolver el escenario actual y de cuáles serán sus consecuencias futuras. No obstante, los problemas que se abordan en el texto no sólo no pierden validez, sino que ofrecen claves de interés para dar respuesta a la situación actual. La esencia de la cuestión, la reorientación de la estrategia de desarrollo, está planteada y requiere una respuesta. Tal como se argumenta más abajo, la producción agroindustrial puede sumar a esa tarea.

La agroindustria y la estrategia de desarrollo: un debate de larga data

El análisis y las controversias sobre la contribución relativa del agro versus la industria tienen un largo recorrido en la historia de Argentina. El punto de arranque se ubica casi 90 años atrás con la crisis del 30 y el quiebre del modelo agroexportador. Para ese entonces, Argentina, apoyándose en la estructura productiva previa —que ya había evidenciado cierto desarrollo industrial—, dio inicio a un largo viaje hacia la sustitución de importaciones (ISI). El proceso no fue lineal. Estuvo plagado de dificultades económicas, tensiones sociales y políticas. El contexto global también tuvo alternativas cambiantes. No obstante, el país logró desplegar una estructura industrial de cierta complejidad y madurez en las cuatro décadas que siguieron a la crisis. El agro y los productos primarios exhibían un crecimiento lento atribuible a la suma de escasas innovaciones tecnológicas, oportunidades muy limitadas de los mercados externos y la coexistencia de formas rentísticas de propiedad de la tierra junto a productores que respondían a incentivos de precio y rentabilidad. De otra parte, el entramado industrial, protegido por aranceles altos, similares a los aplicados por otros países en desarrollo, abastecía mayormente el mercado interno, pero también encontraba allí sus límites a una mayor expansión.²

² Hacia comienzos de los años 60 el arancel promedio no ponderado de Argentina era 141%. Brasil registraba 99% (véase Findlay, R. y O'Rourke, K., 2007).

Hacia comienzos de los años 70 el modelo ISI daba señales claras de agotamiento y, en ese contexto, se imponía la necesidad de replanteos de la estrategia seguida hasta ese entonces.³ El centro de la atención estaba puesto en cómo consolidar el despegue industrial y la respectiva complementariedad con la producción primaria. Superada la fase inicial, el avance hacia las industrias de insumos básicos requería aumentar y captar inversiones, incorporar tecnologías y dar el salto gradual hacia terceros mercados para ganar escala. A su vez, las actividades agroexportadoras debían acompañar el proceso y generar divisas para favorecer la transformación productiva, a pesar de las limitaciones señaladas arriba.

El debate sobre la estrategia de desarrollo en los términos planteados por la ISI se extendió por un tiempo pero, aún antes de haber sido saldado, las condiciones del contexto tanto internas como externas fueron cambiando aceleradamente. El fracaso del intento estabilizador con apertura financiera del gobierno militar en la segunda mitad de la década del 70, la irrupción posterior de la crisis de la deuda, la adopción y posterior ruptura del régimen de convertibilidad en el marco de creación del MERCOSUR, y las alternativas cambiantes de las últimas dos décadas de este siglo bajo el impulso de la demanda proveniente de China fueron configurando nuevas condiciones del funcionamiento de la economía argentina y del contexto regional y global.⁴

³ En 1962 sólo el 3% de las exportaciones correspondía a la industria manufacturera (Ministerio de Desarrollo Productivo, octubre de 2020).

Durante las primeras décadas de la ISI, la industria local atenuó la brecha tecno-productiva respecto de la frontera internacional —dominada por el fordismo metalmecánico, la petroquímica y el petróleo barato— con base en un doble juego: aprendizaje local y estabilidad en la frontera técnica internacional. Tímidamente en los 80 y con mayor énfasis desde los años 90, irrumpe otro paradigma centrado en la flexibilidad productiva (toyotismo), tecnologías electrónicas y de comunicaciones (TIC), y biotecnología aplicadas al agro y a la salud que desplazan sustantivamente la frontera técnica internacional. Ello modifica radicalmente el posicionamiento relativo de la industria local, y resulta en el surgimiento de amenazas y oportunidades

Existe una amplia bibliografía que cubre distintos aspectos de la historia económica de estos años.⁵ Escapa a los límites de este trabajo adentrarse en ese terreno. El propósito de este capítulo es analizar las ideas que sirvieron para conceptualizar el papel del sector primario exportador en la búsqueda de una salida a la ISI y, posteriormente, su paulatina adaptación a un nuevo escenario al compás de esos cambios. Para ello, el capítulo se divide en dos títulos principales: el primero está dedicado a la formulación inicial —sus orígenes asociados a la crisis de la década del 30 y su extensión a los años 70— y el segundo es una recorrida a los años posteriores poniendo foco en cómo este marco de análisis permeó la inspiración de políticas hacia la agroindustria. Un título final resume las conclusiones principales de esta sección.

1. La formulación inicial: términos del intercambio, restricción externa y la "estructura productiva desequilibrada" (EPD)

Tal como ocurre frecuentemente, las ideas económicas, por más genéricas y abstractas que resulten en su formulación, surgen para dar respuestas a fenómenos que se observan en la realidad. El hecho destacado en este caso, como se adelantó arriba, fue la crisis de los 30, la pérdida del andamiaje que brindaba el patrón oro, la declinante gravitación del Reino Unido y su reemplazo por Estados Unidos. Argentina recibió un impacto severo. La desarticulación del modelo agroexportador imperante hasta ese entonces despertó el interés por el desarrollo industrial. Ganó terreno así una

diferentes según sectores, dotaciones iniciales de recursos naturales y posterior acumulación de activos tecnológicos, infraestructuras y facilidades productivas.

⁵ Un texto de historia económica que repasa buena parte de esta experiencia es Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018).

transformación de la estructura productiva asentada en la manufactura que se apoyó, a su vez, en la industria incipiente que se había iniciado en los años previos. Aunque formulada con posterioridad, una idea que sirvió de pivote a esa noción fue la tesis de Prebisch-Singer sobre la caída tendencial de los términos del intercambio para las economías especializadas en productos primarios. Esta se apoyaba en una serie de conceptos asociados, principalmente el escaso dinamismo de la demanda —baja elasticidad ingreso— por este tipo de bienes, procesos productivos con bajas posibilidades de obtener rendimientos a escala, y las menores posibilidades de introducción de cambio tecnológico tanto en la producción agrícola-ganadera como en las actividades primarias en general. El centro de la acción estaba en otro lado: las manufacturas. De ahí la recomendación de política económica acerca de la conveniencia de lanzarse al desarrollo industrial y, sobre todo, de lograr eventualmente el salto hacia la exportación de manufacturas. Avanzar en esta dirección significaría, además, modernizar el aparato productivo, favorecer la urbanización y dejar atrás el atraso rural.⁶ Se trataba de emular la industrialización fordista de base metalmecánica, petroquímica y energía fósil del mundo industrial de aquel entonces, en versión adaptada tardíamente a las condiciones locales (menor escala, bajo entramado de proveedores, reducido mercado de capitales) e internacionales (restricciones en los flujos de tecnología y bienes de capital, mercados finales con altas barreras de protección).

La propuesta también tenía un ingrediente geopolítico: la crisis había golpeado fuertemente a los países proveedores de materias primas y era necesario encontrar el camino de la recuperación. Esta línea argumental fue la

⁶ Una referencia clásica al tema es el Estudio Económico de la CEPAL de 1949 liderado por Prebisch.

que desarrolló la teoría de la dependencia.⁷ Hay por tanto una estrecha vecindad entre las propuestas de Prebisch, su extensión y ampliación al estructuralismo latinoamericano y las críticas hacia el comercio internacional y la relación Norte-Sur. Desde la perspectiva de la teoría de la dependencia de aquellos años, el salto hacia la industrialización también puede ser leído en clave de alcanzar una posición menos subordinada en el damero internacional. Bajo esta interpretación, el modelo agroexportador se había derrumbado y era desaconsejable cualquier intento de repetir el pasado.

Con variantes y alternativas cambiantes, las políticas que permitieron el decoupling posterior a los años 30 atravesaron la posguerra y se prolongaron un par de décadas más. El panorama se complicó a partir de entonces. En el caso de la economía argentina, y quizás de manera más pronunciada que otros países de la región, uno de los obstáculos centrales de la ISI seguida hasta entonces se centraba en la restricción externa: el lento crecimiento de las exportaciones agrícolas impedía generar las suficientes divisas para alimentar las necesidades de la industria. Hacia 1970 la estructura industrial había adquirido cierta densidad y envergadura, especialmente en algunos sectores: siderúrgico, energético, químico, petroquímico, automotriz, incluso en el desarrollo nuclear. El mecanismo correctivo del desequilibrio del balance de pagos que se venía aplicando consistía en el remedio tradicional: la combinación de políticas monetarias y fiscales de control de la absorción doméstica con devaluaciones reales apuntando a la sustitución del gasto en bienes exportables por aquellos de

⁷ La lista de autores que se podrían citar es numerosa, pero hay contribuciones que fueron de una influencia decisiva. Tal es el caso del libro de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (2002).

carácter doméstico.8 Sin embargo, el sector agroexportador no respondía con la velocidad y suficiencia del caso, en el marco de un contexto global cambiante.9 El proceso de ajuste adquiría así un tinte recesivo, y provocó desempleo y caídas de salario real. Los trabajos de Braun y Joy (1981) analizaron y modelaron este fenómeno. Antes que ellos, el análisis de Díaz Alejandro (1965, 1970) había explicado por qué en un país donde la canasta exportable tiene también alta ponderación en la estructura de consumo de los asalariados, la devaluación acentúa la disminución salarial real, la caída de la actividad y la desocupación. El ajuste transcurría además en medio de tensiones sociales crecientes, inestabilidad política, rupturas del orden constitucional y gobiernos autoritarios. Escribiendo a comienzos de los 70, Richard Mallon y Juan Sourrouille (1975) caracterizaban esta situación de confrontación agonal y políticas que oscilan entre extremos como propios de una "sociedad conflictiva". Y en la raíz del conflicto ubicaban la necesidad de quebrar los dilemas de un país "semiindustrializado" que pugnaba por superar el escalón.

Aparecían así con claridad las dificultades de un desarrollo más o menos armónico entre las actividades orientadas a las exportaciones y las destinadas principalmente al mercado doméstico. La solución del problema requería que la industria, que presentaba atisbos de cierta capacidad exportable, se ubicara en una trayectoria más firme de

⁸ La necesidad de ajustes periódicos de las cuentas externas explican la temprana vinculación entre Argentina y el FMI, que gana intensidad en aquellos años. Entre 1958 y 1977 Argentina suscribió 9 programas Stand by con el Fondo, de los cuales solamente dos se desembolsaron integralmente. Véase IMF (2021).

Mientras que el sector local exhibía un comportamiento anómico, países con matrices agrícolas similares a la Argentina estaban embarcados en la contracara biológica del fordismo: la denominada revolución verde; ésta, basada en la mecanización masiva de las actividades, el uso de semillas mejoradas (híbridos) y fertilizantes/herbicidas, derivó en saltos de productividad sustantivos. Si a ello sumamos las políticas de autoabastecimiento de alimentos por parte de la incipiente integración regional europea, se explica el rezago que ello implicó para el agro argentino.

orientación al mercado externo. ¹⁰ Este aspecto de la estrategia no resultaba obvio: las condiciones de acceso a mercados eran limitadas y se trataba de encontrar nichos posibles para las exportaciones argentinas. En el plano doméstico, el punto central estaba dado por lo que algunos autores (Diamand, 1972) denominaron la "estructura productiva desequilibrada" (EPD), otros "dualismo sectorial" (Mallon y Sourrouille, 1975), o simplemente, "modelo de dos sectores" (Canitrot, 1975). Pero la coincidencia de distintos analistas en el diagnóstico se diluía a la hora de las propuestas y herramientas de política.

A riesgo de esquematizar posiciones, se detectan dos planteos diferentes. El primero, cuyo exponente más activo fue Diamand, sugería actuar con un esquema de tipos de cambio múltiple: la industria de exportación debía beneficiarse con un mayor tipo de cambio, mientras que el resto de actividades operarían con un tipo de cambio más bajo —tanto para las importaciones como para las exportaciones agropecuarias—. Diamand incluso sugiere, en línea con una práctica extendida para la época, un abanico de tipos de cambio, según actividades y productos. Una variante más simple de este esquema había sido puesta en aplicación en 1967-1969 en la gestión del ministro Krieger Vasena, quien apeló a un mecanismo de devaluación compensada: la depreciación de la moneda fue acompañada por la aplicación de retenciones al agro —derechos de exportación y disminución de los aranceles para la industria. La política tuvo cierto éxito inicial, pero posteriores deslizamientos de los precios internos provocaron la apreciación cambiaria y la necesidad de nuevas devaluaciones.

Con el propósito de evitar las complicaciones propias del régimen cambiario múltiple, otros autores —tal el caso de Mallon y Sourrouille— sugerían mecanismos más

¹⁰ En 1970, las exportaciones de manufacturas, incluyendo las de origen agropecuario (MOA) aportaban el 25% de la cuenta total (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020, op. cit.).

directos: subsidios para la exportación industrial, tomando recaudos en cuanto a su magnitud, costo fiscal, duración y transparencia. Al mismo tiempo era necesario desarmar gradualmente la estructura de protección. Bajo esta noción, un ingrediente crucial —y que se probó imposible en la práctica— era la preservación del tipo de cambio real "alto y estable". La reducción de aranceles apuntaba a la competitividad y el segundo, el tipo de cambio, hacía referencia a la necesidad de ofrecer una señal clara de precios relativos y, por ende, orientar la inversión.

Este contraste de posiciones acerca del manejo del tipo de cambio no es tan sólo instrumental. La aplicación de retenciones (o tipos de cambio menores) para las actividades perseguía la intención de mantener precios internos más bajos —especialmente para la carne vacuna y los cereales— y, por tanto, un salario real más alto. Además de las consideraciones distributivas, una remuneración mayor de los asalariados favorecía el consumo y la actividad de los sectores de producción doméstica. La contracara de ese argumento es que el régimen de tipos de cambios múltiples es de difícil administración, y que la oposición de los sectores afectados por las retenciones las convertían en herramientas transitorias. Si bien el tipo de cambio real alto implica salarios más bajos, constituye una señal clara de dirección para todas las actividades de exportación -agro e industria-.11

Ahora bien, tal como se apuntó arriba, tanto en un planteo como en otro la preservación de la competitividad cambiaria constituía un ingrediente esencial. La explicación analítica acerca de la recurrencia del proceso —choque contra la restricción externa, devaluación, recesión, caída del salario real y posterior recuperación recorriendo el camino

Mallon y Sourrouille también reconocen que la agricultura de exportación saldría relativamente beneficiada con la aplicación de un tipo de cambio único. Sostienen que esa mayor rentabilidad debía ser captada a través de impuestos (a la renta y a la tierra —inmobiliario rural—).

inverso- puede leerse en Canitrot (op. cit.). Allí se explica cómo la conjunción de resistencia salarial —promovida por los sindicatos— y las actividades orientadas al mercado interno impulsan el ciclo de apreciación y expansión del consumo.¹² Esta trayectoria económica va acompañada de inflación y horizontes excesivamente cortos para la inversión. El trabajo de Canitrot pone de relieve el mecanismo de funcionamiento económico que conduce a la contraposición de intereses de los sectores urbanos con las actividades de exportación —tanto del agro como de aquella porción de ramas industriales capaces de colocar sus productos en terceros mercados-.13 La mecánica del proceso termina articulando un problema de balanza de pagos con la puja distributiva. El corolario interpretativo del modelo ilustra el potencial desestabilizador asociado al desajuste de los precios relativos y el tipo de cambio real, y de las limitaciones de la política monetaria y fiscal para neutralizar varios de estos efectos.

La conclusión que se desprende de estos análisis es que, según se veía el cuadro de restricciones económicas de esos años, existía un estrecho sendero sobre el cual se podría transitar: preservar la señal del tipo de cambio alto, moderar la resistencia salarial e inducir una reducción paulatina de aranceles. Descansaba también en un supuesto no menor ajeno a las políticas domésticas: la posibilidad de acceder de manera más o menos fluida a terceros mercados. La

¹² El concepto de "resistencia salarial" es analizado en Carciofi (1986). Allí se demuestra que, en presencia de este fenómeno, la devaluación no modifica el salario porque éste constituye una canasta de bienes que es independiente del tipo de cambio. La condición de ajuste requiere la presencia de salarios monetarios que no se corrigen de manera instantánea.

¹³ En este sentido el modelo de Canitrot ubica la discusión en un plano distinto. El conflicto no se plantea entre agro vs. industria, sino entre intereses urbanos orientados al mercado interno y que apoyan la apreciación del peso y los sectores de exportación interesados en la preservación de la competitividad cambiaria. Esta caracterización de Canitrot ha sido una explicación canónica adoptada por muchos autores de la puja distributiva en la economía argentina.

fórmula implicaba la posibilidad de un desarrollo armónico del conjunto de actividades de exportación que dejaba atrás gradualmente el dualismo sectorial y la EPD. Además, las políticas monetaria y fiscal debían administrarse de manera congruente con el objetivo de acompañar la expansión del empleo evitando la creación de presiones inflacionarias. Aun con mirada retrospectiva, parece improbable que todos estos difíciles requisitos de la agenda económica se hubieran podido amalgamar con la convergencia de las fuerzas políticas de aquel entonces. De hecho no ocurrió y la "experiencia populista de distribución del ingreso" concluyó en otra crisis, esta vez de manera muy aguda, que tuvo su desenlace en el golpe de Estado de 1976.¹⁴

2. Restricción externa en la economía abierta

En materia económica, el gobierno militar vino decidido a modificar el "viejo orden". Recurrió para ello a la apertura de la economía a los flujos de capitales y aplicó una política de estabilización con ajustes graduales preanunciados del tipo de cambio. Si bien la orientación general del gobierno indicaba afinidad con los sectores tradicionales de exportación y del agro —incluyendo la unificación cambiaria y eliminación de derechos de exportación—, el diseño económico condujo a la apreciación del peso que, conforme se profundizaba, acrecentaba las expectativas de una corrección futura. Bajo estas definiciones, y pese a ciertas afinidades ideológicas sobre los principios rectores de la política económica, resultaba imposible dinamizar las exportaciones tanto del agro como de la industria. El esquema de política fue acompañado además por una expansión fiscal

¹⁴ Cabe destacar que hubo intentos de modernizar tecnológicamente la producción agropecuaria. Las propuestas están asociadas al nombre de Horacio Giberti, secretario de Agricultura y Ganadería, 1973-1974. No obstante, Argentina habría de llegar tarde a la "revolución verde".

de magnitud que derivó a la postre en sucesivos saltos del tipo de cambio. El fenómeno estuvo acompañado por un nuevo ingrediente posibilitado por la apertura de la cuenta de capital del balance de pagos: la aparición de la deuda externa, tanto pública —asociada a las obras de infraestructura—como inversiones privadas de portafolio. Cuando se materializó finalmente el ajuste cambiario, el sector privado debió ser rescatado (a través de seguros de cambio otorgados por el BCRA) y la casi totalidad de la deuda terminó en las cuentas del sector público.

Al final de la gestión económica del gobierno militar, la macroeconomía se encontraba con fuertes desequilibrios: inflación muy alta, déficit fiscal sin posibilidades de financiamiento e interrupción de los pagos externos.¹⁵ A esta lista corresponde agregar, en el plano geopolítico aunque también con consecuencias económicas, las derivadas de la guerra de Malvinas.

El retorno a la democracia tropezó desde su inicio con el escollo: no sólo por el hecho del impacto en el gasto de los intereses de la deuda externa, sino porque el sector público argentino carece de fuentes de generación de dólares. ¹⁶ Se

¹⁵ El modelo de ajuste no fue neutro sobre la estructura productiva y su relación con los mercados externos. Anotamos algunos hitos: la desarticulación de parte importante de industrias de bienes durables (bienes de capital, línea blanca, textiles, plásticos) y el sostenimiento de otras al amparo de sistemas de promoción específicos (automotriz, electrónica/Tierra del Fuego, Régimen de Reparación Histórica); la madurez y puesta en marcha plena de una decena de industrias básicas (acero, aluminio, petroquímica, pasta de papel); la incorporación masiva del gas a la matriz energética y productiva, impulsando las actividades intensivas en energía y la aparición con cierta relevancia económica de algunas nuevas actividades primarias (especialmente la soja con las primeras plantas de molienda de clase internacional). Desarticulación de industrias finales y maduración de industrias básicas, por un lado, nuevas actividades basadas en recursos naturales, por otro, y las dinámicas de algunas promociones industriales dieron origen a la reconfiguración de la composición del balance comercial: aparecen algunas exportaciones industriales (automotriz, acero, aluminio), de energía y de nuevas agroindustrias (oleaginosas).

¹⁶ A diferencia de lo que ocurría en esos años en varios países de la región: Chile (cobre), Colombia y Venezuela (petróleo), Perú (minería).

gestó así la necesidad de una doble transferencia de recursos: las actividades de exportación producen las divisas que deben ser en parte transferidas al sector público para que éste, a su vez, la destine a los pagos externos.¹⁷ Lo cual hacía necesario más impuestos y un control férreo de la demanda agregada para adecuar la absorción doméstica a la restricción externa —ahora no sólo de la balanza comercial sino de la cuenta corriente externa—. En este contexto hacen nuevamente entrada en escena las retenciones a las exportaciones agropecuarias y a otros productos primarios (minería, energía). Pero la discusión sobre los diferenciales cambiarios y la discusión de la EPD había quedado relegada. Las retenciones seguían vigentes por necesidades recaudatorias bajo la urgencia de una macroeconomía inestable. Es interesante destacar que el gobierno democrático se vio obligado a preservar los derechos de exportación a pesar de las caídas de los precios internacionales, lo cual llevó a un enfrentamiento con el sector. Sin embargo, la orientación no tenía el propósito de privilegiar un sector respecto a otro. El objetivo era la urgencia fiscal en el contexto de un programa de estabilización que asimismo intentaba preservar el nivel del tipo de cambio real, tema que había sido estudiado largamente por el ministro de Economía de esos años, Juan V. Sourrouille.18

En efecto, Argentina había ingresado definitivamente en un régimen de alta inflación provocado por el desborde de las cuentas públicas y el déficit del Banco Central. El gobierno ensayó una respuesta que apelaba a un diseño de política novedoso y no aplicado hasta entonces: la estabilización de *shock*, precedida de una adecuación de precios relativos y tipo de cambio real a la que se sumó un mecanismo para contener la inflación inercial contenida en los

17 El concepto de doble transferencia fue formulado por Edmar Bacha, economista brasileño, que señalaba la misma dificultad para el caso de Brasil.

¹⁸ La preservación del tipo de cambio real (alto y estable) en el contexto de un programa antiinflacionario es un tema central que recorre el libro citado de Mallon y Sourrouille.

contratos.¹⁹ El programa tuvo buena acogida y éxito inicial.²⁰ Sin embargo, fue insuficiente para moderar la puja distributiva. La presión salarial impulsada por los principales gremios y la imposibilidad de mantener la disciplina fiscal y monetaria obligó a abandonar la política. Sucesivos esfuerzos fueron insuficientes para contener los desequilibrios macroeconómicos que Îlevaron, finalmente, a episodios hiperinflacionarios. La historia económica de los años 80 se centró así en un espacio de política excesivamente reducido: el objetivo de la estabilización y el reordenamiento externo fue dominante. Recién hacia finales del gobierno de Alfonsín se ensaya una reducción de aranceles y se dan los primeros pasos hacia las privatizaciones, lo que preanunciaba los pasos iniciales de quiebra del modelo ISI. Mientras estos intentos de reforma ocurrían en el plano local, el escenario internacional asistía a cambios profundos —desintegración de la URSS, consolidación de los "tigres asiáticos", dominio unipolar de EE.UU., el avance de China hacia la modernización motorizada años antes por Deng Xiao Ping-. Similar intensidad subvace en la esfera productiva internacional a partir de las TIC y las biotecnologías aplicadas a nuevos productos y/o procesos de producción. Acompañando este proceso de transformación, adquiere impulso el comercio de servicios y se producen los primeros avances de las cadenas globales de valor como matriz de intercambio

Pasando nuevamente al plano local, el siguiente capítulo se iniciaría con el cambio de década: en abril de 1991 el gobierno de Menem, bajo el liderazgo del ministro de Economía, D. Cavallo, adopta la convertibilidad del peso y la eliminación de las fuentes de creación de crédito interno

¹⁹ La adecuación previa de los precios relativos y la neutralización de los efectos residuales de la inflación eran dos elementos claves en el diseño del Programa Austral. La cuestión ha sido motivo de estudio en la literatura especializada sobre el tema (Heymann, 1986; Machinea, 1988).

²⁰ Una revisión reciente de la política económica de esos años puede leerse en Torre (2021).

por parte del Banco Central. La fijación del tipo de cambio vino acompañada además de un ambicioso paquete de reformas económicas, alivio de la deuda externa (plan Brady) y la formación del MERCOSUR. De esa manera Argentina resignaba tanto la autonomía monetaria como la política y negociación comercial externa. El conjunto del programa ofreció señales claras de la dirección estratégica y abrió un escenario inédito hasta entonces: vocación de inserción internacional, reformas fiscales de diverso orden -impuestos, previsión social, privatizaciones, proyectos de infraestructura-. Dadas las orientaciones de política internacional del gobierno, el MERCOSUR, que adoptó el modelo de unión aduanera con el objetivo de una integración profunda, también aspiraba a convertirse en una plataforma de regionalismo abierto. Se preveía que la estructura arancelaria del bloque iría disminuyendo conforme se lograran acuerdos comerciales con otros países. Las actividades de exportación leveron positivamente el marco general de política. Por un lado, para el agro, la unificación cambiaria satisfacía un tradicional reclamo. Además, la eliminación de las retenciones y la certeza de que dentro del esquema no era posible su reimplantación representaba también una significativa conquista. En forma paralela, y tal como se explica en otro capítulo de este libro, el sector estaba asistiendo a importantes cambios tecnológicos, de organización de la producción y del modelo empresarial.²¹ Por otro lado, para la industria -especialmente el sector automotriz, químico y plásticos—, la creación del MERCO-SUR abrió interesantes perspectivas que dieron lugar a una fuerte expansión del comercio bilateral con Brasil.

En estos años se produce la aparición de la soja convencional. También hay cambios en otras actividades de menor porte pero de indudable impacto regional (vitivinicultura, limones, arándanos, olivicultura.) La modernización de infraestructura —puertos, hidrovía Paraguay-Paraná, el desplazamiento de los ferrocarriles por el camión— favoreció la reducción de los costos de transporte y ayudó así a la expansión del sector.

Sin embargo, la fortaleza del régimen cambiario estricto contenía el germen de sus limitaciones: la fijación del tipo del peso con el dólar requería también la convergencia de la inflación de Argentina con la inflación internacional. La inercia inflacionaria en la fase inicial heredada de los años previos, la insuficiente apertura comercial y las presiones fiscales —algunas de ellas ocasionadas por la propia agenda de reformas, tal el caso del financiamiento del sistema de pensiones— demoraron la convergencia de precios. La devaluación del real brasileño a comienzos de 1999 significó una señal de alerta y puso en dificultades el comercio dentro del MERCOSUR. Además el contexto externo había comenzado a deteriorarse por la crisis en Rusia primero y luego en Asia.

La estabilidad cambiaria no evitó la apreciación gradual del peso. Por otro lado, la reestructuración productiva generó desempleo. La estrecha relación entre el gobierno y los sindicatos a lo largo de los años 90 ayudó a mantener acotada la conflictividad del proceso. Dentro de las reglas imperantes del régimen monetario de la convertibilidad, la corrección del desequilibrio requería una caída de los ingresos nominales —en particular jubilaciones, salarios públicos y salarios privados—, un proceso lento y de alto costo social, documentado en la historia del patrón oro y estudiado en detalle desde Keynes en adelante. El nuevo gobierno optó por preservar la convertibilidad y ensayó con los dos primeros —jubilaciones y salarios públicos aceptando los respectivos costos políticos y el descontento social. La situación despertaba expectativas de mayores ajustes y, a la postre, el tipo de cambio fijo se hizo insostenible. El abandono de la convertibilidad significó una crisis económica y social de graves proporciones. La devaluación fue acompañada por el default de la deuda. Quedaba también entre paréntesis cuál sería el rumbo que adoptaría una nueva administración sobre la agenda de reformas económicas y de inserción internacional que se habían impulsado en los 90.

La salida del régimen monetario significó un overshooting cambiario. La depreciación fue de proporciones tales que la respuesta exportadora fue poco menos que inmediata. Se hizo presente además el fenómeno inverso de la década previa: la inercia de la estabilidad de precios ahora contribuyó a mantener el tipo de cambio en niveles muy altos. En medio de la crisis social, la caída abrupta del nivel de actividad y el desempleo, la presión salarial estuvo ausente y, por tanto, tampoco se movieron los precios. El gobierno aprovechó de manera inteligente la doble tregua de precios y demandas salariales para administrar el proceso de recuperación de los ingresos. De esta manera, se pudo ir mejorando el nivel del salario real de manera paulatina apoyándose en el amplio margen generado por la megadevaluación. Se configuró así un cuadro muy favorable: se operaba un rápido aumento del nivel de actividad, con mejoras de salario real, pero preservando un tipo de cambio real alto aunque en paulatina declinación.

El ajuste fue de tal magnitud que la economía argentina por primera vez en muchos años generó superávits gemelos —fiscal y externo—. El gobierno se apoyó nuevamente en las retenciones al sector agroexportador, pero las políticas iniciales no generaron mayores tensiones. Los elevados precios internacionales hicieron tolerable la reaparición de los derechos de exportación. Las transformaciones que se habían operado en los aspectos productivos permitieron en 2005 la adopción de un régimen promocional para los biocombustibles que llevó a una considerable inversión privada en el sector.

Sobre la base de algunas capacidades previas en materia agroindustrial, minera y de algunos servicios especializados, la mejora en las condiciones macroeconómicas internas y el empuje de la demanda internacional (el ingreso masivo de China y otros países, el impulso a las bioenergías y el rebalanceo de la paridad del dólar con otras monedas) condujeron a una significativa mejora de los precios de exportación y en los términos del intercambio de

Argentina. En este contexto, el gobierno impulsó en 2008 un aumento de los derechos de exportación con alícuota variable según la cotización internacional, lo cual llevó a un enfrentamiento de mayor escala con los productores agropecuarios. El descontento impidió la aplicación de la estrategia oficial y quedó instalado un clima adverso entre el gobierno y el agro. Si bien las tensiones disminuyeron en los meses siguientes, a partir de 2011 las políticas oficiales recurrieron a medidas que perjudicaban al sector: registros de exportación para distintos productos, cierre de la exportación de carnes, permanencia de derechos de exportación en elevados niveles, no obstante la caída de los precios internacionales. En esta ocasión, el gobierno justificó sus decisiones en razón de las presiones inflacionarias. De esta manera, la política comercial e impositiva operaron como un sustituto imperfecto del desequilibrio macroeconómico que llevarían, no obstante, a una corrección del tipo de cambio real en 2014.

El esquema de política económica se revirtió 180° en diciembre de 2015 bajo una nueva administración. Se desarmaron los controles previos que se habían aplicado a la exportación y al mercado de cambios y, adicionalmente, se eliminaron todos los derechos de exportación con excepción de la soja, a la que se le aplicó un cronograma de reducciones graduales. Las respuestas desde el lado de la producción dieron buena acogida a las nuevas políticas y la oferta respondió de manera muy elástica, a lo que se interpretó que sería una nueva estrategia de carácter duradero no sólo para el sector agroexportador sino para la economía en su conjunto. El gobierno había elegido una política de disminución gradual del déficit acoplada a una rigidez monetaria que hizo subir la tasa de interés real y apreciar el peso. La cuenta corriente del balance de pagos alcanzó un desequilibrio de casi 5% del PBI, que se financió con entrada de capitales. La conjunción de una inesperada sequía a fines de 2017, modificaciones en las condiciones financieras externas y dudas de los inversores internacionales

llevaron a una crisis cambiaria en abril de 2018. Las necesidades fiscales, acompañadas por un programa del FMI, llevaron al gobierno a la reimplantación de derechos a las exportaciones. Esta vez la urgencia fue tal que se extendieron también a la industria y los servicios.

El nuevo gobierno iniciado a fines de 2019 adoptó un nuevo programa apoyado en nuevos impuestos, eliminación de los derechos de exportación a la industria y los servicios, renegociación de la deuda externa con los bonistas y un rígido control de cambios, entre las principales medidas. El agravamiento de la crisis provocada por la pandemia no hizo variar mayormente el esquema de políticas excepto por la necesidad de volcar 3,5% del PBI a paliar parcialmente los efectos del cierre de la economía. En 2021, ante la aparición de nuevas presiones inflacionarias y el alza de los precios internacionales de la carne vacuna —impulsada también por la demanda de China-, el gobierno decidió un nuevo cierre de las exportaciones de carne; en paralelo comenzaron a instrumentarse similares mecanismos regulatorios en otros varios productos de exportación que trataron de desvincular al consumo interno de las condiciones internacionales

3. De la EPD a la convergencia exportadora

Después de este repaso abreviado de las políticas hacia el sector externo de los últimos 50 años parece conveniente hacer una recapitulación y explicitar la relación con la hipótesis de partida y que se discute en el capítulo siguiente—la persistencia de políticas que estarían perjudicando el potencial exportador de la agroindustria—. La primera conclusión que se destaca es que la lectura y el marco analítico que se hacía a mediados de los 70 era muy distinto del que puede hacerse hoy. La preocupación de aquel entonces era encontrar una salida al agotamiento del modelo ISI

y de las limitaciones que planteaba la EPD —el dualismo sectorial—. El agro de exportación exhibía limitaciones en su capacidad de generar divisas y las exportaciones industriales eran incipientes. Los cambios que se han producido en la estructura productiva orientada a la oferta externa —tanto del agro como de la industria y los servicios— son significativos, lo cual motiva un planteo diferente del que se realizaba medio siglo atrás.

Por un lado, en el marco de los nuevos desarrollos biotecnológicos y TIC, un conjunto de agroindustrias compiten favorablemente sobre la base de un salto en productividad; a ello cabe agregar similares comportamientos en algunos servicios de alta calificación y en las remozadas industrias de insumos básicos.²² Por otro lado, menos dinámicos en ganancia de productividad y cierres de brechas, aparecen los clásicos sectores de la primigenia ISI (confecciones, calzados, textiles, varias metalmecánicas), a la vez que otros requieren de regímenes promocionales específicos (automotriz, electrónica). En síntesis, después de varias décadas el tema persiste y aconseja revisar el enfoque del problema y sus soluciones desde otras perspectivas. Obviamente, también el desarrollo que han adquirido los mercados externos y las posibilidades de inserción de Argentina dentro de ellos presentan nuevos desafíos. Precisamente, el propósito del capítulo 3 es explicar las profundas transformaciones que ha experimentado el sector agroindustrial en el pasado reciente y cómo estas mudanzas describen un panorama de crecimiento potencial de cara al futuro. Y a su turno, el capítulo 4 concentra su atención en los mercados externos que enfrenta el sector.

La segunda conclusión se relaciona con la anterior. La existencia de políticas que son contrarias al desarrollo de la agroindustria y que aún se detectan en la actualidad no derivan de planteos analíticos comprensivos —como era

²² Sobre los nuevos sectores industriales y de servicios, véase López et al. (2021).

en los 70—, sino principalmente de las urgencias fiscales y del intento de poner bajo cierto control las presiones inflacionarias.

La tercera conclusión es que la estrategia de desarrollo de aquí en adelante, para decirlo en palabras de un reciente documento oficial: "... [debe] dejar atrás falsas antinomias entre sectores y actores, como por ejemplo la discusión de industria versus agro..." (Ministerio de Desarrollo Productivo, op. cit.) Si se atiende a esa expresión, se podría afirmar entonces que se ha operado un interesante desplazamiento a lo largo de todo este tiempo. Estarían dados los elementos para el surgimiento de una convergencia exportadora en reemplazo del paradigma de la EPD y el dualismo sectorial. ¿Cuál es entonces el obstáculo para seguir este camino? En nuestra opinión, la dificultad principal estriba en la posibilidad de preservar un tipo de cambio real "alto y estable", en línea con la vieja aspiración de los primeros planteos de los economistas que examinaron la debilidad del crecimiento exportador. A su vez, la imposibilidad de cierta estabilidad en el tiempo de los precios relativos se relaciona de manera estrecha con el nivel de la inflación y la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Un cuadro fiscal con un nivel de gasto que no se puede financiar con recursos impositivos, que está en permanente tensión por las demandas de distintos actores, y a las que se suma el gasto social propio de una economía estancada y con elevados índices de pobreza. Ahora bien, el diseño macroeconómico es un requisito esencial, pero allí no se agota la construcción de una estrategia que tenga como objetivo aumentar las exportaciones y dejar atrás la restricción externa. Se requiere acompañar la macroeconomía con una política comercial y de desarrollo productivo que actúen en sincronía con tal propósito (Carciofi, 2019, 2020). La tarea excede, sin embargo, la mera conjugación de instrumentos de política económica. Éstos deben apoyarse en un amplio consenso acerca de la necesidad de una mayor integración con la economía regional

y global. En el último medio siglo Argentina no ha logrado una respuesta exitosa para enfrentar ese desafío, que además de económico es de naturaleza política.²³

Bibliografía

- Braun, O. y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico – Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 20, N.° 80.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N.º 59.
- Carciofi, R. (1986). *Salarios y política económica*. Ediciones Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Carciofi, R. (2019). Inserción internacional de Argentina. El desempeño exportador como límite al crecimiento económico. Documento de Trabajo 180. CIPPEC.
- Carciofi, R. (2020). *Inserción internacional y desarrollo exportador*. CIPPEC. https://bit.ly/39yPY6Y.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (2002). Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada. Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N.º 45.
- Díaz Alejandro, C. F. (1965). Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country: The Experience of Argentina, 1955-1961. Cambridge, MA. MIT press.

Un relato detallado de cómo se conjugan restricciones económicas y políticas se encuentra en el libro de Torre (op. cit.). El texto se concentra en el análisis de los años 1983-1988 y describe las dificultades para involucrar al conjunto del arco político dentro de los límites asociados a un programa de estabilización de shock como fue el caso del Plan Austral. En gran medida, la situación parece continuar a lo largo del tiempo: la economía plantea dilemas similares y resulta difícil articular consensos de los actores políticos en torno al camino a seguir.

- Díaz Alejandro, C. F. (1970). Essays on the Economic History of the Argentine Republic. New Haven. Yale University Press.
- Findlay, R. y O'Rourke, K. (2007). *Power and Plenty*. Princeton University Press.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). El ciclo de la ilusión y el desencanto. Crítica.
- Heymann, D. (1986). Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización. Documento de Trabajo N.º 18. CEPAL. Oficina de Buenos Aires.
- IMF (2021). Ex-Post Evaluation of Exceptional Access of the 2018 Stand-By Arrangement. IMF Country Report 21/279.
- López, A. et al. (comps.) (2021). Nuevos sectores productivos en la economía argentina. Impactos para el desarrollo y políticas públicas. EUDEBA.
- Machinea, J. L. (1988). El control de la hiperinflación. El caso del Plan Austral, 1985-87. El Trimestre Económico, Vol. 62.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1975). Política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino. Amorrortu.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (octubre 2020). El desarrollo productivo en la Argentina post-pandemia.
- Torre, J. C. (2021). Diario de una temporada en el quinto piso. Edhasa.

Las políticas para el sector agroindustrial y sus impactos sobre la contribución al desarrollo

Introducción

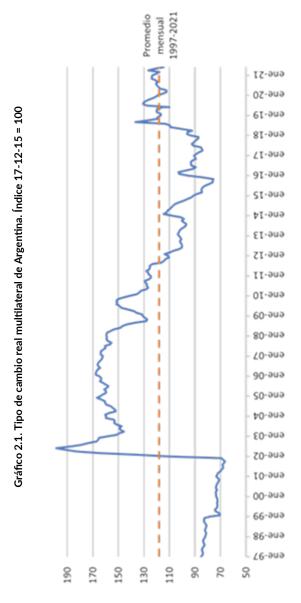
Como se ha señalado en el capítulo anterior, a lo largo de los últimos 50 años se han aplicado en Argentina distintas políticas en materia de producción y comercio exterior dirigidas al sector agroindustrial, basadas en un marco analítico desarrollado hacia principios de los 70 y sostenidas luego ante las urgencias fiscales y la necesidad de poner freno a las presiones inflacionarias.

En este capítulo, el énfasis está en el análisis de las consecuencias de este conjunto de políticas sobre el desempeño de la agroindustria. En la primera sección, se describirán las principales medidas de política económica y sus efectos sobre las decisiones de los productores, con foco en aquellas que mayores impactos distorsivos han tenido. En la segunda, se analizarán sus impactos sobre la producción, las exportaciones y la contribución del sector al crecimiento y desarrollo del país.

Sin embargo, dado que los resultados de las políticas comerciales y de desarrollo productivo están condicionados por la situación macroeconómica, es importante destacar previamente la evolución y efectos de la política cambiaria.

Puesto que el análisis está concentrado en un sector exportador neto que trabaja a precios internacionales, y además requiere una gran proporción de insumos importados, la política cambiaria afecta de manera directa los precios con los cuales operan los distintos agentes de la cadena de valor. En este sentido, no sólo es importante el régimen cambiario, sino también el nivel que alcance el tipo de cambio y sus fluctuaciones. La volatilidad cambiaria afecta negativamente a los distintos sectores de la economía, particularmente a los transables.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2.1., se han sucedido distintos episodios en Argentina, algunos con tipo de cambio más depreciado y otros con mayor apreciación. Desde la devaluación provocada por la salida del régimen de convertibilidad, se ha registrado en los últimos 20 años un proceso gradual de apreciación cambiaria, aunque con pronunciadas fases de distinto signo. La imposibilidad de mantener un tipo de cambio alto y estable ha afectado la competitividad —vía precio— de la economía argentina en su conjunto, incluyendo al sector agroindustrial. La inestabilidad cambiaria revela la fragilidad del cuadro macroeconómico de Argentina.



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

1. Las principales políticas sectoriales hacia la agroindustria

Tal como se examinará más adelante, las políticas que han predominado en la Argentina con relación a la agroindustria no sólo han sido singulares si se las compara con la experiencia internacional, sino también con las recomendaciones que surgen de la literatura económica. En este capítulo, nos concentramos en tres de las que más efectos negativos han tenido sobre el desempeño de las cadenas vinculadas con el sector: negociaciones comerciales internacionales, derechos de exportación y restricciones a las exportaciones.

1.1. Negociaciones comerciales y promoción de exportaciones

Los productos agroindustriales se ven afectados por barreras al comercio mayores a las que se registran en otros bienes, lo que restringe las posibilidades de acceso a los mercados internacionales y plantea desafíos a los países exportadores netos, como Argentina,²⁴ aspecto a desarrollar en el capítulo 4. Aumentar el acceso a los principales destinos requiere una estrategia de inserción internacional, y acciones concretas en relación con negociaciones internacionales y promoción de exportaciones.

Los países esgrimen distintas razones para sostener la protección a la agroindustria: seguridad alimentaria, consideraciones fitosanitarias, protección de salud de la población, entre otras (Piñeiro y Valles, 2020). Éstas

²⁴ Hasta el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC en 1994, la agricultura había quedado fuera de los acuerdos de reducción arancelaria en las diversas rondas de negociaciones multilaterales del antiguo GATT, a diferencia de lo que ocurrió con el comercio internacional de bienes industriales (NAMA).

han dificultado el progreso de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio y en la agenda del MERCOSUR. Explican, en parte también, por qué la negociación con la Unión Europea duró más de 20 años. Y aún hoy, si bien está cerrada la negociación técnica del acuerdo, subsisten obstáculos para su aprobación parlamentaria. La conjunción de las trabas externas —que se expresan en la resistencia de otros países a los intereses ofensivos del MERCOSUR- y la necesidad de cuidar parte de la estructura productiva de la industria de las mayores economías del bloque han resultado en una escasa apertura de mercados extrarregionales (Carciofi, 2021). Mientras tanto, algunos de nuestros principales competidores han avanzado en acuerdos con los principales países compradores de productos agroindustriales, lo que les otorga ventajas diferenciales. Esto ha sido un obstáculo no sólo para el incremento de las exportaciones agroindustriales, sino también para la mayor diversificación de la canasta exportadora, por cuanto estas barreras operan, precisamente, sobre los productos con mayor grado de transformación, como son los casos de los picos y el escalonamiento arancelario.²⁵

²⁵ Los picos arancelarios se refieren a aranceles altos, que pueden superar el 100% ad valorem. El escalonamiento consiste en establecer aranceles más altos conforme aumenta el grado de transformación del producto (Perini y Tejeda, 2021).

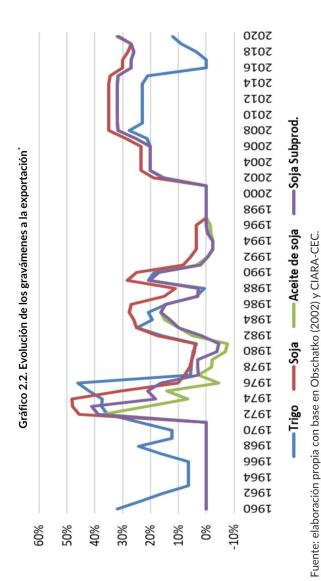
1.2. Derechos de exportación (DEX)

Los DEX —o retenciones— son una detracción del precio del producto exportado a través de una alícuota impositiva. En Argentina, los DEX se han aplicado históricamente a una importante cantidad de bienes de la canasta de ventas externas de la agroindustria. ²⁶ Sólo recientemente se gravaron también algunas exportaciones de manufacturas y servicios. ²⁷ Este tipo de impuestos son considerados más distorsivos y menos equitativos que otros, porque no gravan a la renta neta.

La aplicación de DEX no ha sido homogénea a lo largo del tiempo, con importantes variaciones en los niveles de alícuotas y la existencia de niveles diferenciales intra- y extracadenas de valor. En el Gráfico 2.2. se destacan las alícuotas aplicadas a los principales productos de la canasta exportable, y puede observarse la existencia de períodos de altos derechos, que contrastan con otros, de menor duración, en los cuales no se aplicaron DEX.

Porto y Nogués (2008), citando un trabajo de Roberto Alemann, consignan que las retenciones comenzaron a aplicarse en 1958. Anteriormente, entre 1930 y 1958, éstas habían quedado subsumidas en el régimen de tipos de cambio múltiple. En la actualidad, los DEX aplicables a los principales productos de exportación de la agroindustria son los siguientes: trigo y maíz, 12%; girasol, 7%; soja, 33%; aceite y harina de soja, 33%, y carne bovina, 9%.

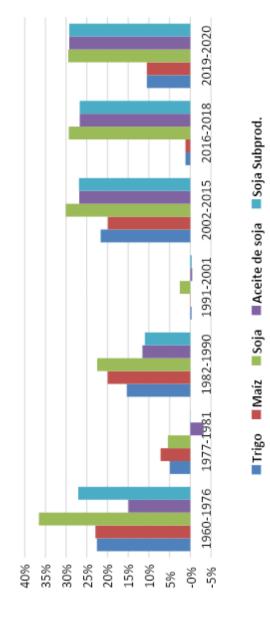
²⁷ La medida fue propuesta por el Ejecutivo y aprobada en la ley de presupuesto de 2018 con propósitos recaudatorios debido a la crisis externa que había dado inicio en abril de ese año.



Soja y subproductos: gravámenes y reembolsos a la exportación. Las exportaciones de semilla y aceite de soja estuvieron prohibidas hasta 1978, salvo cupos especialmente autorizados. Igualmente, la exportación de subproductos de soja debía * Trigo y maíz: gravámenes a la exportación (en % del tipo de cambio básico para la aplicación de dichos gravámenes).

ser autorizada por cupos.





Fuente: elaboración propia con base en Obschatko (2002) y CIARA-CEC.

Los altos valores absolutos de las alícuotas son cuestionados por sus efectos negativos sobre la producción en su conjunto.²⁸ El principal efecto de este impuesto en el mercado interno es una disminución del precio recibido por el productor del bien afectado en la cuantía del derecho,²⁹ lo que erosiona la rentabilidad y afecta directamente sobre la decisión de producción. Ello repercute, particularmente, con un efecto perjudicial sobre las exportaciones.³⁰

Además del sesgo anticomercio de los DEX, al afectar a todos los productores por igual tienen un impacto negativo regional. Esto es, las actividades que se llevan a cabo en zonas menos aventajadas desde el punto de vista climático y de calidad de la tierra, que tienen mayores costos de transporte y logística, resultan perjudicadas con relación a las regiones con mayor productividad e infraestructura más ventajosa.

Desde un punto de vista más agregado, y dada la importancia del sector agroindustrial en la economía argentina, al afectar la producción, la inversión y la incorporación de tecnología, los derechos de exportación tienen, a su vez, efectos sobre el crecimiento económico.

Pero los efectos económicos de los DEX no terminan allí. En la medida que reducen el precio del producto afectado, el impacto puede tener consecuencias, dependiendo de las características imperantes en cada uno de los mercados, sobre el resto de la cadena que se desarrolla en el mercado interno. De esta manera, los DEX ponen en juego efectos

En el capítulo 3 se analizarán las consecuencias de la forma en que el productor agropecuario reacciona ante los DEX en el marco de una nutrida red de contratos celebrados con distintos actores de las cadenas de valor.

²⁹ Si bien el impuesto es pagado de manera directa por el sector exportador, económicamente recae sobre el sector de la producción, porque el exportador lo descuenta como un costo de exportación al momento de comprar el grano.

A diferencia de lo que ocurre con otros impuestos sobre las transacciones, los DEX no se pueden trasladar. El impacto sobre la producción exportable es por tanto mayor que en el caso de las ventas destinadas al mercado interno, cuya incidencia se absorbe entre el consumo y la producción.

sobre los consumidores y, por tanto, tienen implicaciones distributivas. En este sentido, entre los objetivos mencionados para su aplicación se encuentra el desacople de los precios domésticos en situaciones de alza de precios internacionales. Se han utilizado de manera similar en períodos de devaluación acelerada del peso, aunque en este caso se trata de moderar la mejora de los términos de intercambio interno —precios de los exportables—, favorecidos por la depreciación versus el resto de los precios domésticos.³¹

En la mayor parte del período analizado, los DEX se han utilizado de manera diferencial al interno de las cadenas de valor, junto a reintegros a la exportación en algunos casos; para compensar, al menos en parte, el desincentivo al agregado de valor provocado por los derechos de exportación y contrarrestar la política de escalonamiento arancelario adoptada por los principales países importadores, favoreciendo de esta manera la transformación en origen de los granos.³² Tal es el caso de la industria aceitera, en donde se han adoptado menores alícuotas para el caso de los subproductos —aceite y harina— que la vigente para el grano de soja o girasol, como se aprecia en el Gráfico 2.2.³³

Con independencia de los diferentes efectos productivos y distributivos del impuesto, la medida tiene dos propiedades adicionales que explican, en gran parte, su aplicación recurrente. Por un lado, los DEX son un recurso de sencilla administración tributaria y de rápido rendimiento

³¹ Esta multiplicidad de efectos económicos de los DEX —productivos y distributivos— ha sido motivo de análisis de equilibrio parcial y también del conjunto de mercados. Véase Porto Nogués (2008) y Garriga (2008).

³² Como ejemplo de escalonamiento puede citarse la estructura arancelaria de China, principal importador mundial de soja, que en este complejo impone un arancel de 3% al poroto, 5% para la harina y 9% para el aceite.

³³ Dente (2021) demuestra que, dado el más alto valor por tonelada, se necesita una alícuota menor en los productos a la vigente en el insumo para evitar que la política grave el valor agregado por la industria de transformación. Existe una tasa diferencial que iguala el monto pagado en ambos casos, y de ese modo neutraliza la transferencia de ingresos desde los productores a la industria.

fiscal. Por otro lado, en Argentina, este impuesto no es coparticipable con las provincias. Teniendo en cuenta la fragilidad fiscal crónica y la inexistencia de un régimen estable de coparticipación, los DEX ocupan un lugar destacado en cualquier esquema de política fiscal, especialmente cuando es necesario dar respuestas a urgencias recaudatorias y cuando el poder central requiere fortalecerse frente a las negociaciones con las provincias.

1.3. Restricciones cuantitativas a la exportación (REX)

Las REX han sido otra medida que se ha aplicado con cierta frecuencia a productos agroindustriales. En los últimos años han estado presentes en carnes, trigo y maíz, por citar sólo los principales.³⁴ Han tomado la forma de limitaciones y cierres del registro de declaraciones de ventas al exterior, imposición de cuotas o cupos, hasta prohibición de exportaciones. Generalmente, el volumen de los cupos de exportación se ha decidido sobre una base *ad-hoc*, sin la formalización de criterios o procedimientos transparentes para determinar el nivel de las cuotas de exportación que se autorizan en distintos momentos del año, así como para su distribución entre los exportadores, lo que ha provocado incertidumbre y mayores efectos distorsivos sobre los mercados de los productos afectados.³⁵

³⁴ Precisamente en junio de 2021 se dispuso una nueva restricción a la exportación de carne vacuna (Decreto 408/2021).

³⁵ Entre 2006 y 2015 el gobierno argentino implementó distintas formas de restricciones a las exportaciones, comenzando con la prohibición para las ventas de carne bovina. Desde el año 2008, se aplicaron cupos a las exportaciones de diversos productos, entre ellos trigo, maíz, carne bovina y lácteos, mediante resoluciones del Ministerio de Economía y de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), dependiente del MINAGRI. La ejecución de las cuotas se concretó mediante Registros de Operaciones de Exportación (ROE) por parte de los exportadores. En el año 2011 el gobierno disolvió la ONCCA y sus atribuciones pasaron a una oficina dependiente de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía,

En el caso de las REX no hay propósitos impositivos en juego.³⁶ El efecto económico buscado es derivar la oferta exportable hacia el mercado interno para deprimir los precios domésticos de los alimentos. El resultado efectivo de dicha política depende de la temporalidad en la que se analicen sus efectos. Si bien el impacto inicial puede moverse en la dirección buscada, queda claro que existen efectos colaterales, que generan en el mediano plazo resultados contrarios al objetivo de la medida: al dañar el desempeño de los mercados y reducir el precio al productor, se afectan negativamente los incentivos a la producción, y ello desalienta la inversión. Al igual que los DEX, inciden con mayor fuerza en las producciones de regiones más alejadas de los puertos y en ambientes más restrictivos, y en aquellas de ciclos largos, que requieren inversiones en activos fijos relevantes con elevados costos de entrada y salida, como por ejemplo: la ganadería, la fruticultura, la forestación y la mayoría de los cultivos industriales plurianuales.

Pero además de la pérdida de divisas, un efecto particularmente negativo de este instrumento es introducir incertidumbre en las relaciones comerciales del país. Las exportaciones surgen de acuerdos comerciales entre privados en los cuales los oferentes se comprometen a exportar determinadas cantidades de bienes en tiempo y forma por un precio pactado. El incumplimiento genera pérdidas económicas inmediatas pero, más aún, genera un deterioro en la confianza comercial que se traduce en un costo económico directo y en la pérdida de mercados luego difíciles de recuperar.

denominada Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI). En diciembre de 2021 se adoptó la política de "volúmenes de equilibrio", que limita las cantidades exportadas de trigo y maíz.

³⁶ Se trata de una medida utilizada por otros países, entre los que se identifican 68 Miembros de la OMC que han limitado la exportación de uno o más productos, principalmente trigo; aunque la mayoría lo ha hecho sólo en circunstancias excepcionales, de emergencia (Martini, 2009).

Por otro lado, la efectividad de los REX como instrumento de control del precio de los alimentos está sujeta a ciertos supuestos sobre la formación de precios domésticos. Ocurre que, en la práctica, los REX se han aplicado sobre productos primarios que intervienen en los eslabones iniciales de la cadena de transformación. Por un lado, la participación de los productos primarios en el precio final es relativamente baja. Por ejemplo, en el caso del pan, el precio del trigo representa apenas el 15% del precio final al consumidor. Por otro lado, la factibilidad de que el REX transmita la señal descendente depende de que se mantenga el mark-up en los eslabones restantes del proceso productivo, y ello está determinado por la estructura de mercado y el comportamiento de la demanda. Además de no ser eficiente, los REX no son una medida equitativa para mitigar los efectos de la inflación de alimentos -sobre los sectores menos favorecidos—, dado que su aplicación subsidia a todos los consumidores por igual.

Teniendo en cuenta los objetivos buscados, en Argentina las regulaciones en materia de exportaciones a productos agroindustriales tuvieron repercusiones heterogéneas entre cultivos. Así, los cereales (trigo y maíz) y la carne bovina han sido sujetos de un mayor nivel de intervención no virtuosa a su crecimiento, mientras que las oleaginosas (soja) han sido afectadas pero en menor medida. Y esto puede explicarse por la proporción en que unos y otros se destinan al mercado interno.

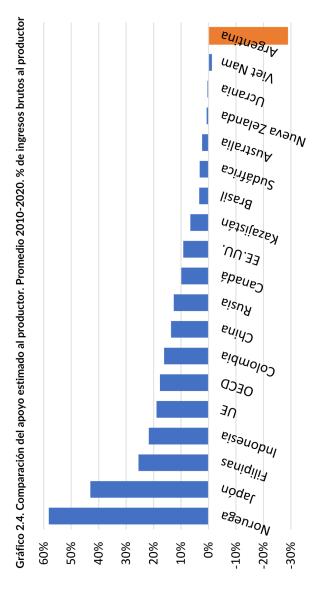
1.4. Efectos de la política agropecuaria argentina sobre el productor y comparación con experiencias internacionales

La OECD ha desarrollado desde el año 1986 una serie de indicadores para monitorear y evaluar la evolución y efectos de las políticas agrícolas de los distintos países, y así ha proveído una base común de comparación.³⁷ Uno de los más conocidos es el Apoyo Estimado al Productor (Producer Support Estimate – PSE), que mide las transferencias desde consumidores y contribuyentes a los productores agropecuarios, a través de distintas medidas de apoyo como subsidios y protección en frontera. Uno de sus componentes principales es el Apoyo a los Precios de Mercados (Market Price Support – MPS), que mide las transferencias derivadas de políticas que crean un diferencial entre los precios domésticos y los precios de exportación. Las políticas que afectan el precio doméstico de un producto resultan en un Diferencial de Precios de Mercado (Market Price Differential – MPD).

Como se comentó, en el caso de Argentina, las altas alícuotas de derechos a la exportación de productos agrícolas —y las restricciones a las exportaciones— resultan en precios al productor muy por debajo de los precios que debería recibir en ausencia de esas políticas (Precio de exportación FOB), y determinan un Apoyo a los Precios de Mercado (MPS) negativo. Dada la casi nula presencia de otras políticas de subsidios y apoyo de relevancia, el Apoyo al Productor (PSE) termina siendo negativo, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países, en donde los productores reciben precios por encima de los internacionales. Ello ha afectado las decisiones de los productores argentinos en materia de área sembrada e inversión en tecnología, como se verá más adelante.

Como puede apreciarse en el gráfico siguiente, en donde se mide el Apoyo a los Productores como porcentaje de sus ingresos brutos, Argentina tiene la política agropecuaria más negativa del mundo (Gráfico 2.4.). Junto a Vietnam, es de los únicos, entre los que mide la OECD, cuyas políticas desprotegen al sector en lugar de promoverlo.

³⁷ El análisis de la OECD se concentra en la producción agropecuaria, y no avanza sobre las distorsiones en el resto de los eslabones de las cadenas de valor.



Fuente: elaboración propia con base en OECD (2021).

Considerando que las políticas en Argentina no afectaron a todos los productos por igual, no sólo incidieron en la decisión de cuánto producir, sino también en la elección de qué producir. Las medidas han generado una distorsión de precios relativos que afectó el crecimiento y determinó cambios en la matriz productiva, lo cual la apartó del óptimo dado por las condiciones de suelos y climas, las tecnologías disponibles y las señales de precios internacionales, con consecuencias económicas, sociales y ambientales.

En el siguiente gráfico se muestra, para los principales productos, cómo han variado las diferencias entre los precios domésticos en presencia de políticas públicas y los precios de referencia internacional, que representan el precio de oportunidad teórico para el productor, entre los años 1997 y 2020, evaluados por la OECD para Argentina (Gráfico 2.5.).

Pueden distinguirse cuatro períodos:

- 1. Los últimos años de la década del noventa, en donde el productor recibía un precio cercano al internacional.
- 2. El inaugurado luego de la crisis de 2001 hasta 2015, caracterizado por altas alícuotas de DEX y la adopción de REX. Se destaca aquí que, a pesar de tributar mayores derechos de exportación, los productores de soja recibieron entre 2008 y 2015 un precio más cercano al internacional en comparación a otros cultivos, al no estar afectado este producto por las REX. Los precios domésticos del trigo y el maíz llegaron a representar apenas el 50% del precio internacional durante aquellos años.
- 3. El período comprendido entre 2016 y 2018, donde se observa una mejora en los precios de trigo, maíz y carne bovina, dada la eliminación de DEX y REX.
- 4. Y el último, que comienza a finales de 2018, en donde la brecha de precios vuelve a aumentar dada la decisión de reimponer DEX.

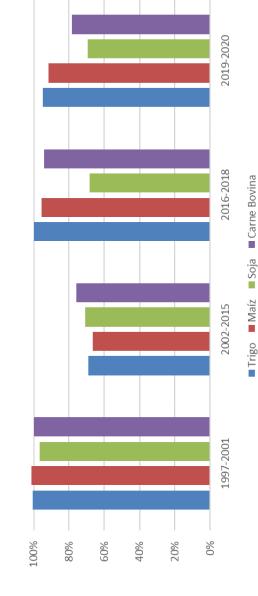


Gráfico 2.5. Precio recibido por el productor cómo % del precio de exportación

* El Coeficiente de Protección Nominal al Productor (Producer Nominal Protection Coefficient) mide la diferencia entre el precio promedio recibido por los productores en la puerta de la granja y el precio en frontera, medido en la puerta de la

Fuente: elaboración propia con base en NPC* de OECD.

Estas diferencias entre los precios domésticos e internacionales han significado grandes transferencias desde los productores al resto de la economía: al gobierno vía recaudación fiscal y a los consumidores a través de precios más bajos de los productos. Desde el año 2000, de acuerdo con las estimaciones de la OECD, el sector agropecuario argentino ha transferido en total USD 192,7 mil millones. El año de mayores transferencias fue 2014, con USD 21,4 mil millones.

1.5. El sesgo en el diseño de las políticas sectoriales: por qué se discriminó (o discrimina) a la agroindustria

La descripción anterior, si bien no agota el catálogo de las políticas sectoriales que se aplican en el sector agroindustrial, sintetiza las principales medidas que componen el menú aplicado en casi todos los gobiernos desde la década del 70. Una primera distinción importante es que hay políticas que se relacionan de manera indirecta con el sector agroindustrial y responden a objetivos o preocupaciones más generales, mientras que otras tienen una vinculación más estrecha.

Entre las indirectas podemos mencionar el caso de la política comercial y la infraestructura. Así, por ejemplo, si bien la elección del MERCOSUR como modelo de estrategia comercial ha tenido escasos logros en su agenda de acuerdos, negociaciones y apertura hacia mercados extrarregionales, la realidad actual es el resultado de la compleja dinámica del bloque. Similares consideraciones pueden hacerse respecto de la infraestructura. Es indudable que la falta de inversiones y de planificación estratégica perjudican las posibilidades productivas y una disminución de los desbalances regionales. Sin embargo, con independencia de que puedan identificarse medidas particulares, el retraso en este frente está estrechamente vinculado al estancamiento económico, las crisis recurrentes y la vulnerabilidad fiscal.

El caso de las políticas directas es diferente. Los DEX, REX, e incluso la ausencia de una agenda más vigorosa de políticas de desarrollo productivo para el sector, tienen una explicación que se anota en otra línea de pensamiento. Ésta remite a su vez a un doble conjunto de razones: uno de naturaleza macroeconómica y otro relacionado con el papel que ocupa la agroindustria tanto en la estructura productiva como respecto de su articulación con el resto de los sectores, y en la visión de largo plazo de las posibilidades de crecimiento de unos y otros. Esto aplica tanto al pasado como a la situación presente.

La relación de los DEX y REX con el funcionamiento macroeconómico es directa. En el primer orden de consideración, como se apuntó arriba, se encuentra la cuestión fiscal y la facilidad recaudatoria de los DEX. En la actualidad este tributo representa casi 10% de los recursos totales y ha sido el impuesto de mayor crecimiento en 2021. Habida cuenta de la vulnerabilidad de las finanzas públicas y la dificultad de encontrar un impuesto de magnitud equivalente, las ineficiencias resultantes de los DEX quedan habitualmente relegadas al segundo plano. Si bien se puede reconocer la necesidad de sustituir este tributo por otro u otros gravámenes, la crónica debilidad fiscal que se arrastra por años instala a los DEX en un lugar de dificil reemplazo a corto plazo. En el capítulo 5 se proponen algunas alternativas.

En segundo lugar, estos instrumentos, bajo ciertas condiciones, pueden contribuir a moderar el aumento de precios de los alimentos en el corto plazo dependiendo de la estructura de formación de precios domésticos en la cadena agroindustrial.

En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anterior, se encuentran los impactos distributivos y sobre el nivel de actividad. Suponiendo que los DEX y los REX son efectivos para contener los precios de la cadena agroalimentaria, tales medidas tendrían la propiedad de proteger el poder

de compra de los ingresos —salarios, jubilaciones, transferencias— y, por ende, contribuirían a preservar el consumo y el empleo interno.

En síntesis, si se parte de la premisa de que Argentina ha tenido una macroeconomía inestable, con frecuentes correcciones del tipo de cambio real, bajo un régimen inflacionario y vulnerabilidad fiscal, medidas como los DEX y REX se convierten en un recurso más de la política de estabilización de corto plazo, de modo que quedan subordinados a un segundo plano los efectos productivos, ambientales y de asignación de recursos en el sector agroindustrial, que son temas propios del más largo plazo.

Esta reiterada aplicación de políticas que afectan desfavorablemente a la agroindustria pone en evidencia que su diseño ha estado enfocado en las necesidades y problemas de orden macroeconómico, y pone de manifiesto el papel secundario que se le adjudica a la agroindustria por parte de quienes definieron la política económica. En esta percepción, queda clara la ausencia de un reconocimiento de la potencialidad productiva y exportadora de la agroindustria. En consecuencia, quienes conceden que los DEX y REX tienen costos económicos que sería deseable evitar, implícitamente sostienen tres argumentos convergentes que justifican su aplicación: a) que las contribuciones del sector al desarrollo económico no son muy importantes, b) que la extraordinaria productividad que presenta esta actividad puede, al menos en parte, tolerar o compensar esos costos, y c) que estos costos tienen efecto en el largo plazo y los beneficios se logran en el corto plazo y son esenciales para lograr la estabilización macroeconómica. Una extensión del segundo argumento citado también permite entender, al menos en parte, por qué no ha habido una agenda más activa de políticas de promoción de la agroindustria. Su ventaja relativa ("natural") la exime de una consideración prioritaria.

El primero de los argumentos ha subsistido con más persistencia. En tiempos recientes hay un mayor reconocimiento acerca del papel de la agroindustria en la estructura productiva y su potencialidad, pero se continúan señalando sus limitaciones para contribuir al desarrollo del conjunto del país. Con frecuencia, se señalan tres carencias principales: a) limitada contribución a la generación de empleo, b) escaso dinamismo de innovación tecnológica (al menos cuando se la compara con la manufactura y los servicios basados en el conocimiento) y c) la insuficiencia de las ventas externas de la agroindustria para sostener por sí sola el resto del aparato productivo.³⁸ Además, se impone un hecho irrefutable: Argentina cuenta en la actualidad con una estructura productiva diversificada, con presencia de actividades industriales en una amplia gama de sectores y también de los servicios. Se llega así a la conclusión de que, por una razón u otra, es necesario el apoyo y promoción de la manufactura, la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas en dicho sector, especialmente de la exportación industrial y, más recientemente, de la exportación de servicios provenientes de la "economía del conocimiento" (Servicios Basados en el Conocimiento, SBC). De manera general, el concepto de la mayor capacidad de respuesta de la manufactura y los SBC vis a vis la agroindustria se entronca con un largo debate que ha atravesado la estrategia de desarrollo de Argentina al menos desde los años setenta, tema desarrollado en el capítulo 1. En el pasado la cuestión se formuló con frecuencia en términos de una opción binaria agro o industria, y se diseñó la política económica en consonancia con este esquema.

Esta argumentación lleva naturalmente a dos preguntas que no están aún bien resueltas. La primera, en una mirada retrospectiva: ¿cuál ha sido efectivamente el impacto de

³⁸ El tema de empleo, el dinamismo de la innovación y la insuficiente dotación de recursos naturales per cápita se discuten en Ministerio de Desarrollo Productivo (octubre 2020).

la política económica instrumentada en la *performance* del sector agroindustrial? Es decir, en qué medida impidieron, o al menos disminuyeron, las contribuciones que el sector agroindustrial podría haber hecho al desarrollo de la economía en su conjunto. Este tema será desarrollado en la sección siguiente.

La segunda y, sin duda, la más importante, es analizar si aún es posible definir una estrategia de desarrollo que apueste a una economía más abierta basada en un proceso de reindustrialización competitiva basada en una red amplia e inclusiva de sectores interrelacionados y con un anclaje en aquellos en los cuales el país tiene ventajas competitiva dinámicas. Estos temas serán tratados en los tres próximos capítulos.

2. El impacto de las políticas aplicadas sobre la contribución del sector al desarrollo

En la presente sección se evalúa el impacto de las políticas de derechos y restricciones a las exportaciones en el desempeño del sector en función de su contribución a ciertos objetivos de desarrollo del país, entre ellos: el crecimiento económico, la inserción internacional, la generación de oportunidades a quienes están relacionados con estas cadenas, el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria.

2.1. La importancia de la agroindustria

Por su peso en la economía, su aporte a la creación de empleo, su rol en la inserción internacional del país, su presencia a lo largo y ancho del territorio, y su estrecho vínculo con el ambiente y los recursos naturales, el sector agroindustrial tiene un papel trascendental en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. En el año 2020, las cadenas agroalimentarias representaron el 14% del Valor

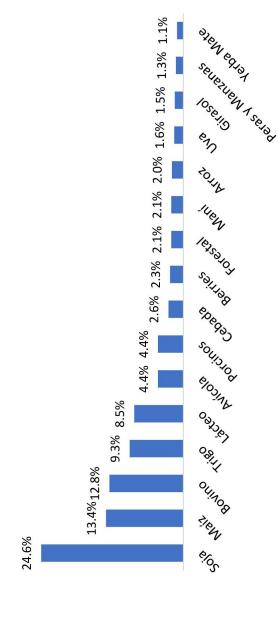
Agregado Nacional y el 16% del Valor Bruto de Producción de Argentina. Si la participación se calcula en relación con la producción de bienes, estos porcentajes se elevan al 40 y al 34% (Lodola y Picon, 2021). En términos de empleo, se estima que estas cadenas ocupan entre 2,1 y 3,7 millones de trabajadores, esto es, entre el 12 y el 22% del empleo privado de Argentina, dependiendo de la metodología para calcular el empleo indirecto (Lodola, Morra y Picón, 2020; FADA, 2020). Asimismo, explican más del 60% de las exportaciones argentinas, según datos de la OMC, siendo la actividad generadora neta de divisas por excelencia.

Dentro del sector agroindustrial, la cadena de la soja explica casi el 25% del valor agregado, siendo la cadena con mayor porcentaje de transformación del grano producido al interno del país, como resultado de un proceso de inversiones que derivó en el desarrollo de uno de los polos de molienda y exportación de subproductos de soja más grandes y eficientes del mundo. Este proceso se vio impulsado por un conjunto de políticas de carácter estructural adoptadas a comienzos de los noventa, relacionadas con infraestructura —como la Ley de Puertos Privados y el dragado de la Hidrovía— y con el marco normativo para la aprobación de eventos biotecnológicos, además de por políticas comerciales, como el mencionado diferencial arancelario, que permitieron que Argentina pueda aprovechar desde el comienzo las oportunidades que ofrecía el ingreso de China al mercado internacional.

A la soja le siguen las cadenas de maíz, carne bovina, trigo y lácteos. En conjunto, estos cinco complejos representan el 70% del valor agregado de las Cadenas Agroalimentarias (CAA) (Gráfico 2.6.). La importancia de estas cadenas también se refleja en la generación de empleo y exportaciones.

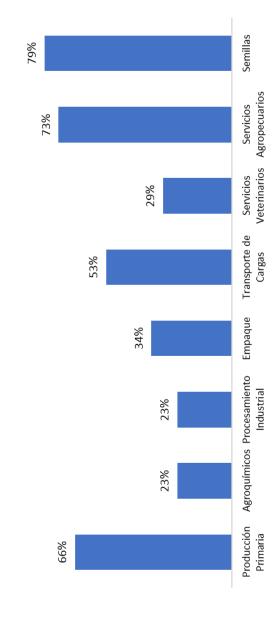
Resulta interesante destacar que cuando se analiza la generación de valor por eslabones, al interior de estas cadenas, se observa que la producción primaria (de granos y semillas) y servicios agropecuarios son las que generan mayor valor agregado por unidad de producción (Gráfico 2.7.).

Gráfico 2.6. Distribución del valor agregado bruto de las CAA, por cadenas



Fuente: Lodola y Picon (2021).

Gráfico 2.7. Relación VA/VBP por eslabón. Año 2020, valores corrientes



Fuente: Lodola y Picon (2021).

Otro aspecto a destacar es la presencia de las cadenas agroindustriales en casi todas las provincias del país, lo que resulta determinante para un desarrollo equilibrado de todo el territorio. Con una participación mayor al promedio nacional en su Producto Bruto Geográfico, se destacan: Entre Ríos (35%), Santiago del Estero (28%), La Pampa (26%), Santa Fe (23%), Córdoba (22%) y Misiones (20%).

Finalmente, estas actividades son claves para la inserción de Argentina en los mercados internacionales como un proveedor confiable y relevante de alimentos. Sobre todo teniendo en cuenta los desafíos que se presentan en las próximas décadas para lograr la seguridad alimentaria global y al mismo tiempo un uso sustentable y responsable de los recursos naturales.

Relativizando el valor exportado respecto al valor bruto de producción se observa que las CAA tienen un coeficiente de inserción externa (exportaciones/valor bruto de la producción) del 30%, pero con una alta variabilidad hacia el interior. Si bien algunas cadenas resultan poco relevantes en el total de exportaciones, su importancia se modifica cuando se observa la posición de Argentina en el comercio global de ciertos productos específicos. En tal sentido, se encuentra entre los principales exportadores mundiales de poroto, aceite y harina de soja; aceite de girasol; maíz; cebada; trigo y harina de trigo; cueros; carne bovina; limones, jugo y aceites esenciales; maní, aceite y manteca de maní; peras, entre otros.

2.2. Efectos sobre la producción de cereales y oleaginosas

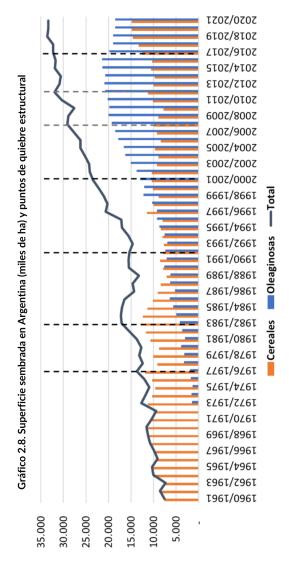
Las producciones de cereales y oleaginosas han sido las más afectadas por las políticas de DEX y REX. Como se expresó en la sección anterior, éstas impactan sobre el precio recibido por el productor y las relaciones

insumo-producto, y afectan por lo tanto las decisiones de producción. En el caso de estos productos, esta decisión puede ser dividida en dos. La primera, relacionada con qué y cuánto producir: cantidad de hectáreas y cultivo a sembrar. La segunda está vinculada con el paquete tecnológico a aplicar, que, clima mediante, afectará los rendimientos por hectárea y, por tanto, el volumen producido, así como la calidad del producto obtenido.

Superficie sembrada

A continuación puede observarse la evolución de la superficie sembrada en Argentina con cultivos extensivos desde la década del 60 (Gráfico 2.8.). Más allá del crecimiento de la serie a lo largo de los años, pueden diferenciarse períodos bien marcados en la evolución del área sembrada, que se corresponden con los cambios en las políticas aquí destacadas. Con técnicas econométricas se demuestra la existencia de cambios estructurales, precisamente coincidentes con los años en donde se registran modificaciones en las alícuotas de derechos de exportación, que dan origen a los distintos períodos estudiados.

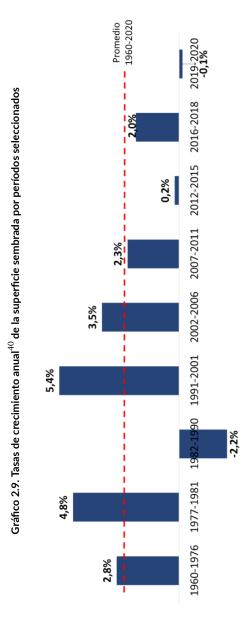
³⁹ Se utilizó la metodología de quiebres estructurales en una serie univariada, en particular, del área sembrada. Dicha metodología prueba o evalúa desviaciones de la estabilidad en una función clásica de regresión lineal de la serie en términos de su tendencia. Asumiendo m segmentos de tiempo, realiza regresiones en las m+1 segmentos en los que se divide la serie de manera simultánea, probando luego diferencias de los coeficientes estimados para la tendencia en cada subsegmento y comparándola con el resto. La elección de la cantidad de segmentos m se hace de manera iterativa, quedando con los puntos de quiebre donde efectivamente hay diferencias de coeficiente de tendencia. Para más detalle ver Zeileis et al. (2019).



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.

Después de crecer a una tasa del 2,8% en la década del 60, la superficie pasa a crecer al 4,8% luego de la baja de los DEX hacia fines de los 70. Con el retorno de estas medidas y la importante suba de alícuotas a partir de 1983, el área registró un retroceso. Esta tendencia cambia a principios de la década del 90, con lo que se inauguró un período de crecimiento al 5,4% anual. A partir de 2002, y con las sucesivas subas de DEX y la imposición de REX, la tasa de crecimiento comienza a disminuir, para ser prácticamente nula entre 2012 y 2015, los años de mayores descuentos de precios al productor. A partir de 2016, con la eliminación de REX y la baja a 0% en los DEX a cereales la superficie vuelve a crecer a un ritmo de 2%, que retorna a 0% con la nueva suba de las alícuotas desde septiembre de 2018 (Gráfico 2.9.).

Al impactar sobre los precios relativos de los cultivos, los cambios en DEX y REX también afectan la distribución de la superficie entre los diferentes granos, lo cual aleja la asignación de recursos de una situación óptima, con consecuencias económicas, sociales y ambientales. Hasta el año 2015, el cultivo de soja registró tasas de crecimiento muy superiores a la de los cereales (trigo y maíz). Esto se debe a que, además de requerir una menor inversión por hectárea, sufría menores distorsiones y descuentos en los precios al productor, por no encontrarse afectada por restricciones a las exportaciones (Porto y Nogués, 2007; Nogués, 2011; Regúnaga y Tejeda, 2015). La eliminación de REX y la disminución a 0% en los DEX a cereales en 2015, manteniendo altas alícuotas para soja, resultaron en un significativo cambio en los precios relativos de los cultivos a nivel doméstico, que revirtieron la situación previa, y llevaron a los cereales a crecer a una tasa del 8,2% anual, mientras que la soja retrocedió al -2,2%. Queda claro que, además de afectar el desempeño total del sector, estas políticas son especialmente perjudiciales para los productos más afectados. De igual manera, afectan la asignación de recursos entre las actividades agrícolas y las ganaderas.



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.

40 Tasas calculadas con la metodología de mínimos cuadrados.

teseopress.com

Debe notarse que estos cambios en las tasas de crecimiento no responden sólo a los cambios en DEX y REX. También están asociados a los ciclos de precios internacionales, así como a la adopción de nuevas tecnologías e innovaciones tecnológicas, productivas, comerciales y logísticas, que pueden acelerar el crecimiento ante un marco de políticas favorable, o atemperar la caída ante la desprotección. Particularmente, la irrupción del paquete tecnológico vinculado a los cultivos genéticamente modificados, el surgimiento del modelo de producción en red, e inversiones claves en infraestructura —como hidrovía, puertos y capacidad de molienda— resultaron en ahorro de costos en distintos eslabones y aumentos de rendimiento que permitieron a algunas producciones crecer a pesar de la desprotección. Favorecida por un mercado internacional pujante, y siendo la principal beneficiada por el nuevo paquete tecnológico, la cadena de la soja lideró este crecimiento. No obstante, ante la caída de precios internacionales y la erosión de las ventajas de las nuevas tecnologías, el crecimiento total fue desacelerándose significativamente conforme aumentaba la desprotección (Bolsa de Cereales, 2021 - 25 años de Biotecnología).

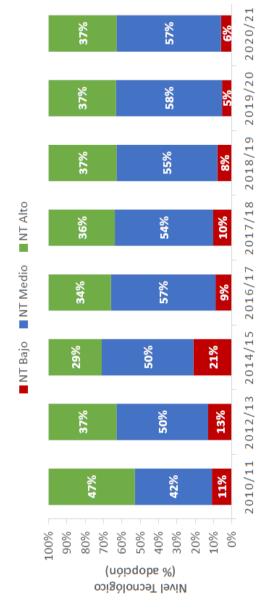
Adopción tecnológica

Las políticas descriptas afectaron las relaciones insumoproducto, ello provocó el aumento de la cantidad de producto necesario para comprar una unidad de insumo, lo que generó un marco de incertidumbre que atentó contra la previsibilidad del negocio. Consecuentemente, también han tenido impactos negativos sobre la adopción tecnológica. En el Gráfico 2.10. se muestra la evolución del indicador de adopción tecnológica por niveles elaborado por el ReTAA de la Bolsa de Cereales, que contempla tanto la inversión en insumos como la incorporación de prácticas de manejo. Se aprecia cómo venía disminuyendo el porcentaje de productores aplicando paquetes de alta tecnología y aumentando el de aquellos que producen con baja tecnología hasta la campaña 2015-2016, cuando los cambios en REX y DEX incentivaron la adopción tecnológica y revirtieron estas tendencias. Ante mejores incentivos, los productores respondieron rápidamente incorporando más tecnología a una mayor superficie sembrada.

Estos movimientos se ven reflejados en un elemento clave del paquete tecnológico, como es el consumo de fertilizantes (Gráfico 2.11.). La fertilización es importante para el cuidado del recurso suelo, dado que repone los nutrientes que se extraen en el proceso productivo, y es determinante del rendimiento y la calidad de la producción obtenida. Las políticas aquí analizadas, a través de un empeoramiento de la relación insumo-producto, desincentivaron la utilización de fertilizantes, lo que se vio reflejado en los indicadores de reposición, que llegaban apenas al 34% en la campaña 2014-2015. A medida que se incrementó la fertilización, vía un aumento en el precio del grano al productor y una mejora en los precios relativos, la reposición aumentó, y así llegó al 60% en la campaña 2019-2020.

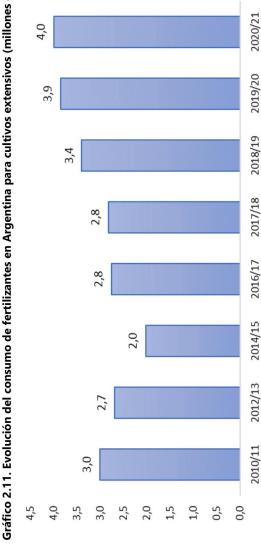
Argentina ha implementado en las últimas décadas un modelo de producción denominado "de intensificación sustentable", con una mejor *performance* ambiental que la de sus competidores. El corazón de este modelo es la siembra directa y la adopción de cultivos genéticamente modificados, que han permitido un importante ahorro en las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, así como un aumento del secuestro de carbono orgánico en el suelo y una disminución en el uso y toxicidad de los agroquímicos utilizados (Tejeda Rodriguez *d*, 2021; Bolsa de Cereales, 2022). Aun considerando que todavía queda mucho camino por recorrer, hay que destacar que los incentivos vía precios son determinantes en dicho proceso.

Gráfico 2.10. Evolución de la adopción tecnológica en Argentina. Niveles tecnológicos (%)



Fuente: elaboración propia con base en ReTAA Bolsa de Cereales.

Gráfico 2.11. Evolución del consumo de fertilizantes en Argentina para cultivos extensivos (millones de t)



Fuente: elaboración propia con base en ReTAA Bolsa de Cereales.

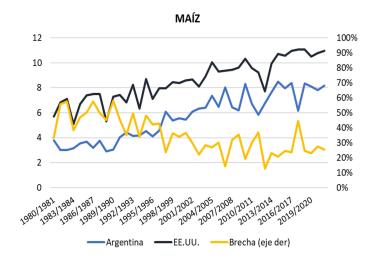
Como se mencionó, la adopción tecnológica es uno de los determinantes del rendimiento por hectárea para los distintos cultivos. En los siguientes gráficos, puede observarse la brecha que existe en los rendimientos en Argentina en relación con los obtenidos en EE.UU., especialmente para el caso del maíz (Gráfico 2.12.). Después de un período de reducción de estas brechas, a partir de principios de la década de 2000 se destaca cómo este proceso de convergencia se detiene en el caso del maíz, mientras que aumenta la brecha para el cultivo de soja. Es determinante en este proceso no sólo la desprotección medida en ingresos brutos del productor, sino también la falta de incentivos a la innovación y el lanzamiento de nuevos eventos y variedades en el sector de semillas debido a los límites que impone el marco normativo.41

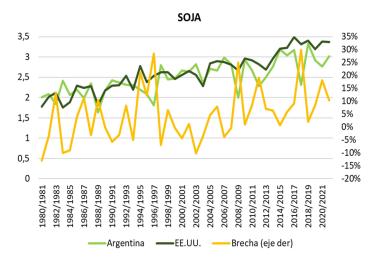
La consecuencia de los impactos negativos sobre la adopción tecnológica no se refleja sólo en las brechas con los rendimientos alcanzados en países competidores. También existen brechas internas entre perfiles de productores, cuyo cierre permitiría aumentos importantes de productividad del conjunto. Siguiendo a Bolsa de Cereales (2019), existen en Argentina brechas promedio de entre 17 y 32% en los rindes observados a campo, entre los productores que aplican paquetes de baja tecnología y aquellos que adoptan alta tecnología. Las mayores brechas se registran en las regiones extrapampeanas, lo que refuerza la conveniencia de destacar, tal

⁴¹ Un cultivar es un grupo de plantas seleccionadas artificialmente por diversos métodos a partir de un cultivo más variable, con el propósito de fijar en ellas caracteres de importancia para el obtentor que se mantengan tras la reproducción (Brickell, 2002). Un evento es una recombinación o inserción particular de ADN ocurrida en una célula vegetal a partir de la cual se originó la planta transgénica. Los eventos de transformación son únicos, y difieren en los elementos y genes insertados, los sitios de inserción en el genoma de la planta, el número de copias del inserto, los patrones y niveles de expresión de las proteínas de interés, etc. (ArgenBio, 2020).

como se señala anteriormente, el efecto diferencial de los DEX entre regiones productivas. Asimismo, existe una brecha entre el rinde promedio observado y el rinde potencial del cultivo en nuestro país, calculado por la Iniciativa Global Yield Gap Atlas (2012). En promedio éstas llegan a 36% en los casos de trigo y maíz, con algunas regiones del país en donde superan el 100%.

Gráfico 2.12. Evolución de rendimientos y brecha entre Argentina y EE.UU. (t/ha)

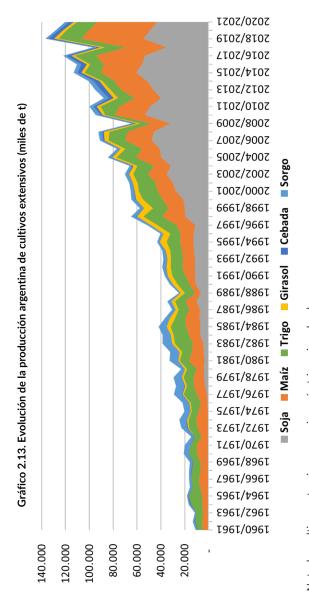




Fuente: elaboración propia con base en USDA y Bolsa de Cereales.

Evolución de la producción: comparación internacional

Los efectos de las políticas en la evolución de la superficie sembrada, la adopción tecnológica y los rendimientos por hectárea afectaron significativamente a la producción. Si bien el Gráfico 2.13. muestra un crecimiento, especialmente a partir de principios de la década del noventa, éste podría haber sido superior de existir un marco de políticas favorable para la inversión, la producción y la exportación; ello queda en evidencia al comparar el desempeño de Argentina con el de sus competidores en la región.

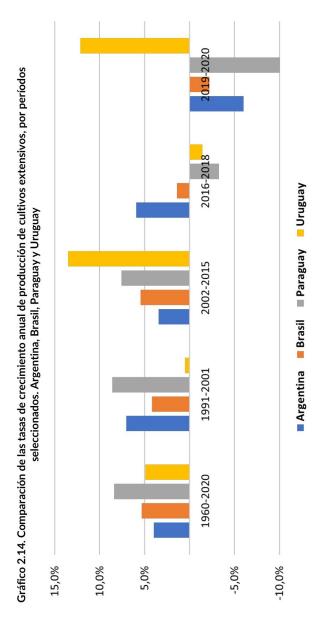


Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales Nota: los cultivos extensivos son soja, maíz, trigo, girasol, ceba y sorgo.

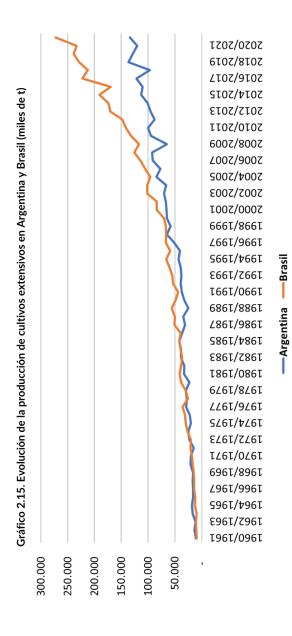
Para todo el período analizado, 1960-2020, Argentina muestra la menor tasa de crecimiento anual en la producción de cultivos extensivos entre los países del MERCOSUR. Mientras que nuestro país lideró junto a Paraguay el crecimiento de la región en la década del noventa, fue el país que registró el menor crecimiento a partir de 2002, año en que se reestablecieron los DEX. Por el contrario, con la disminución de la desprotección a partir de 2015, Argentina mostró las mayores tasas de crecimiento anual. Similares resultados se obtienen al incluir en la comparación a competidores extrarregionales, como Rusia y Ucrania, quienes han tenido un extraordinario crecimiento en las últimas dos décadas.

En relación con Brasil, partiendo de niveles de producción similares a inicio de los 2000, la brecha comienza a agrandarse desde mediados de esa década.⁴² Actualmente, la producción de granos brasileña más que duplica a la producción argentina.

⁴² Un factor a considerar en esta comparación es la mayor posibilidad para la expansión de la superficie cultivable en Brasil.



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.

2.3. Efectos sobre el nivel de actividad: de la producción a las cadenas de valor

Si agregamos el resto de los eslabones y sumamos las cadenas faltantes, puede observarse que las tendencias anteriores se replican para el total de la agroindustria. Después de registrar una tendencia decreciente en valores constantes como proporción del PBI total desde el año 2002, el Valor Agregado del sector comienza a ganar participación en el año 2015.

Lo que se observa a partir de 2015 es un cambio de tendencia de los precios relativos (Precios Implícitos CAA/Precios implícitos PIB). Con algunos altibajos, estos venían cayendo desde 2002, pero a partir de 2015 se revierte esta caída, lo que ha permitido al sector incrementar su peso en el PIB a valores corrientes, después de haber caído de 19% en 2003 a 10% en 2015 (Gráfico 2.17.). Casi la totalidad de las CAA al menos han duplicado sus precios entre 2018 y 2020 (Lodola y Picon, 2021).

Si bien los eslabones principales (producción primaria y procesamiento industrial) han mostrado variaciones similares, el manufacturero ha evidenciado en los últimos años un menor dinamismo que la producción primaria, lo que evidencia cierta desindustrialización.

2018 2019 2020

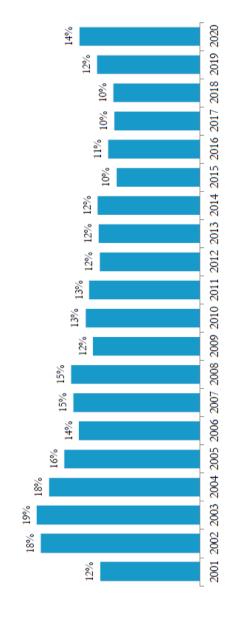
%_1 16% -O-Precios implicitos CAA (2001=100) / Precios 14% 15% 15% ■VA CAA / PIB \$ Constantes implicitos PIB (2001=100) 15% 14% 14% 13% (CAA/PBI 2001=100) 14% 4% 13% 131 14% 4 15% 139 15% 16% 15% 158 16% 161 18% 16%

Gráfico 2.16. Evolución de la participación de las CAA en el PBI a precios constantes e índice de precios relativos

Fuente: Lodola y Picon (2021).

2001

Gráfico 2.17. Evolución de la participación de las CAA en el PBI a precios corrientes



Fuente: Lodola y Picon (2021).

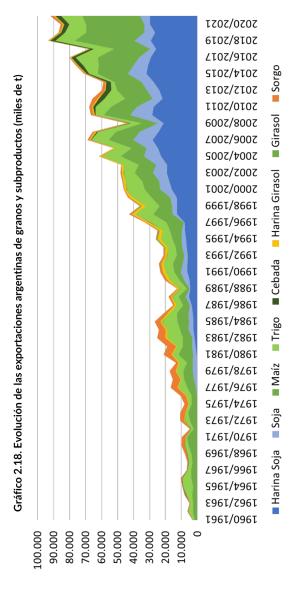
Profundizando respecto a la evolución al interior de las CAA, en el período 2008-2020, las cadenas de cultivos extensivos explican la mayor parte del crecimiento. Junto a éstas, también se destaca la performance de las cadenas de maní, porcinos, limón, berries y algodón. Por su parte, ovinos, tabaco, peras y manzanas, bovino, cítrico y uva han sido las de menor performance. Dentro de las cadenas agrícolas, se registraron diferencias en la evolución en los últimos años, con una caída de soja y un crecimiento significativo de maíz, acompañado por una evolución positiva pero bastante estable de trigo y cebada. De esta manera, la estructura productiva fue concentrándose en unas pocas cadenas con ventajas comparativas, mayores facilidades de acceso a mercados externos y bajos requerimientos de anclajes de capital fijo; como contracara queda trunco el desarrollo de otras cadenas que involucran la transformación de los granos en carnes o lácteos y de aquellas relacionadas con producciones regionales de ciclos más amplios y una mayor industrialización en origen, abonando la idea de una asignación de recursos en torno a un subóptimo productivo. Este tema será abordado en el capítulo 3.

2.4. Efectos sobre las exportaciones

Los impactos sobre el desempeño productivo han tenido su correlato en la exportación de los productos vinculados a las cadenas agroindustriales, y las políticas de DEX y REX también han derivado en menores ingresos de divisas a la economía argentina.

En el Gráfico 2.18. se aprecia cómo las cantidades exportadas de granos y subproductos registran un período de crecimiento desde mediados de los 70 hasta los primeros años de los 80, cuando ingresan en una fase decreciente que se revierte a principios de los años 90.

A partir de esa fecha las exportaciones comienzan a crecer hasta prácticamente estancarse entre 2006 y 2014, en el marco de un escenario de precios internacionales históricamente altos. Hasta ese año, las exportaciones agroindustriales estuvieron lideradas por la cadena de la soja, que en el año 2015 explicaba el 50% de las ventas totales del sector.

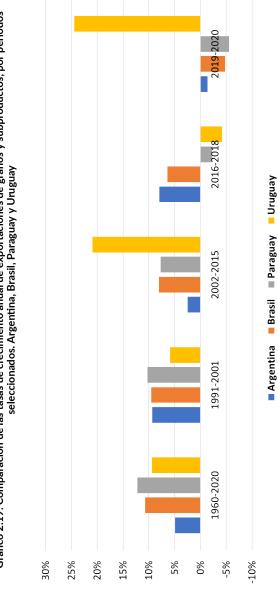


Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.

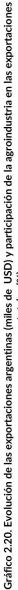
De la misma manera que lo que sucede en producción, Argentina tiene la tasa de crecimiento anual de exportaciones más baja entre los países del MERCOSUR para todo el período analizado. Dado que los cuatro países poseen las mismas condiciones de acceso a terceros mercados por su pertenencia al bloque regional, la explicación de las diferencias en sus performances exportadoras debe buscarse en las políticas y condiciones domésticas. Entre 1991 y 2001 alcanza tasas similares a las de sus competidores, pero entre 2002 y 2015, en el marco de la desprotección dada por las políticas, la tasa de crecimiento anual apenas alcanza el 2,5%, muy lejos del desempeño de Brasil, Paraguay y Uruguay (Gráfico 2.19.). A partir de la campaña 2011-2012 Brasil comienza a superar a la Argentina en volumen de exportaciones de granos y subproductos, así exporta actualmente un 70% más que nuestro país. Los resultados son similares si comparamos el desempeño de Argentina con otros países exportadores relevantes, e incluso con el promedio mundial. Las ventas al exterior podrían haber sido superiores de contar con un marco que promueva la exportación, similar al existente en los países comparados.

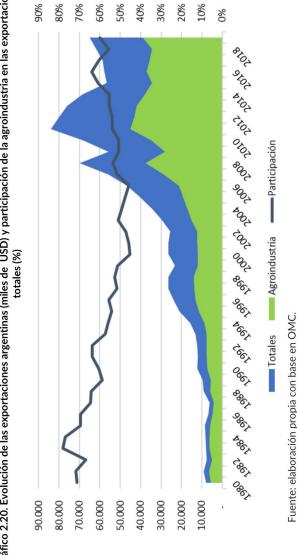
Como se indicó, las cadenas agroindustriales explican la mayor parte de las exportaciones totales argentinas. Por esto, el pobre desempeño de las cantidades exportadas de granos y subproductos tuvo consecuencias sobre el valor total exportado del país (Gráfico 2.20.). La evolución de los precios internacionales compensó esta caída hasta el año 2011, cuando comienza a registrarse un retroceso en los valores exportados por las cadenas agroindustriales.

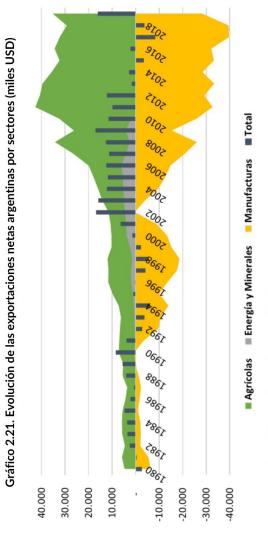
Gráfico 2.19. Comparación de las tasas de crecimiento anual de exportaciones de granos y subproductos, por períodos seleccionados. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay



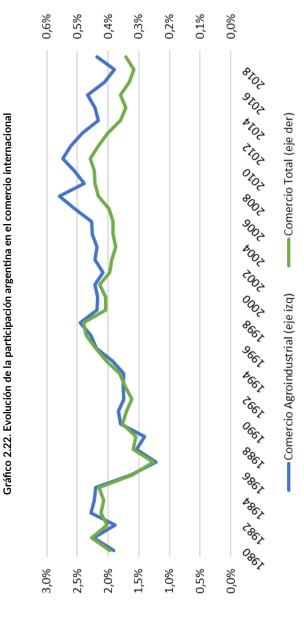
Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, USDA y Bolsa de Cereales.







Fuente: elaboración propia con base en OMC.



Fuente: elaboración propia con base en OMC.

Esta situación se observa más claramente al considerar sólo las exportaciones netas (Gráfico 2.21.). La agroindustria es el único oferente neto de divisas en la economía argentina, por lo que un desempeño menor al potencial tiene consecuencias sobre la evolución de las reservas internacionales y el resto de las variables macroeconómicas. El aumento en las exportaciones, aunque menor al que podría haber sido, permitió compensar el aumento de importaciones del resto de los sectores hasta el año 2012. El retroceso en las cantidades exportadas de productos agroindustriales, junto con la baja en los precios internacionales, fueron determinantes, en un contexto de aumento de importaciones, para la erosión del superávit de balanza comercial y la inauguración de un período deficitario en este rubro.

A partir de ese comportamiento, el menor desempeño exportador tuvo su correlato en la inserción internacional del país. La participación de Argentina en el comercio internacional aumenta sostenidamente hacia finales de los 90, después de un gran retroceso en la segunda mitad de la década del 80. Pero a partir de 2002, el desempeño de nuestro país fue similar al promedio mundial en productos agroindustriales, y menor en el total de bienes. Los años de picos de precios de commodities favorecieron la inserción, y alcanzaron una participación récord en el comercio agroindustrial global de 2,8%. Ya desde 2010 las exportaciones argentinas muestran un desempeño inferior al de sus competidores, lo que arroja como consecuencia un retroceso en la participación del país en el comercio mundial (Gráfico 2.22.).

2.5. Efectos sobre el desarrollo regional

Al reducir el precio de referencia en puerto, las políticas de restricciones a las exportaciones afectan especialmente a las regiones más alejadas de los puertos, con

mayores costos de transporte y ambientes más restrictivos, y por tanto menor potencial y menor estabilidad en los rendimientos por hectárea.

En el Gráfico 2.23. se muestra la probabilidad de cubrir costos de producción en el cultivo de maíz en los distintos departamentos de Argentina y bajo diferentes escenarios de DEX, a partir de un trabajo publicado por la Bolsa de Cereales (2019). Esta probabilidad contempla las diferencias en planteos productivos, costos de transporte y rendimientos obtenidos. Se observa cómo, a medida que aumentan los DEX, disminuye considerablemente la probabilidad de cubrir costos y obtener ganancias, especialmente fuera de la zona núcleo. De otra manera, en las regiones pintadas de rojo los productores deberían obtener rendimientos extraordinarios para ser rentables y por tanto salen de la producción. Por tener mayores costos de implantación y transporte por el mayor volumen, el cultivo de maíz es más vulnerable a la suba de los derechos de exportación en relación con la soja.

Probabilidad ponderada por área: 36,4% Gráfico 2.23. Probabilidad de cubrir costos en producción de maíz (%) para distintas alícuotas DEX^{43} 20% Probabilidad ponderada por área: 48,6% 12% MAÍZ Probabilidad ponderada por área: 62,9% % MAÍZ

Fuente: elaboración propia con base en Bolsa de Cereales.

Se contemplan para este cálculo precios FOB promedio de los últimos 5 años y alquileres equivalentes al 20% del rinde de la zona. 43

Por otro lado, al ser las más afectadas, estas zonas son asimismo las que aplican la menor tecnología, lo que las aleja del rinde potencial y afecta la sostenibilidad de sus planteos productivos. Por ejemplo, usando un modelo de demanda de fertilizante, se concluye que un aumento de un punto porcentual de los derechos de exportación reduce los rendimientos de maíz y trigo un 0,15% y 0,1%, respectivamente. Es decir que un aumento de 10 puntos porcentuales en las alícuotas al maíz genera caídas en el uso de fertilizantes que llevan a bajas de 15% en los rendimientos (Bolsa de Cereales, 2020).

El canal de transmisión por el cual se aplica menos fertilizante al aumentar los derechos de exportación tiene como sustento que la decisión de fertilización depende de la relación entre el precio del insumo y el precio del grano (relación insumo-producto). Cuando esa relación de precios se vuelve más favorable, el productor tiene incentivos a aplicar más fertilizante y obtener un rinde más alto que pague los costos de fertilización. Como los DEX reducen el precio que recibe el productor, esa relación de precios empeora, lo que lleva a un equilibrio con menor uso de fertilizante y, por consiguiente, menor rinde. 45

Este incremento en el riesgo de la producción, además de afectar el total de área, rendimiento y tecnología aplicada, profundiza además la concentración de la producción que se describe más adelante. Ello se debe, por un lado, al incremento en la probabilidad de quebrantos, pero también a las mejores herramientas que tienen los grandes productores, por ejemplo, al diversificar riesgo climático mediante la siembra en diferentes regiones.

⁴⁴ Los efectos sobre la soja no son estadísticamente significativos.

⁴⁵ Este comportamiento es consistente en términos económicos, debido a los rendimientos marginales decrecientes que se observan al aplicar distintos niveles de fertilización.

2.6. Efectos sobre la empresa agropecuaria: estructura de mercado e intervenciones al comercio exterior agroindustrial

Por su carácter procíclico, los DEX y REX afectan negativamente la sustentabilidad económica de la empresa agropecuaria al gravar el valor bruto de producción. Cuando los productores tienen una campaña mala (buena) los DEX representan una proporción mayor (menor) de su ingreso, lo que hace más vulnerable su situación patrimonial ante efectos climáticos adversos e incrementa significativamente la probabilidad de registrar resultados económicos negativos. El conjunto de estos efectos ha actuado limitando el crecimiento del sector, como se mostró, impidiendo que alcance su potencial. Para una empresa representativa, puede demostrarse cómo disminuve considerablemente la proporción de campañas con pérdidas económicas ante alícuotas más bajas de DEX, incluso manteniendo la presión impositiva, pero cambiando la estructura hacia impuestos menos distorsivos, como por ejemplo el impuesto a las ganancias.46

Esto, junto con otros factores, influye sobre la cantidad de empresas que operan en el mercado y con ello la densidad de oferentes. En ese sentido, tomando como referencias los últimos censos agropecuarios, se observa una disminución significativa de la cantidad de explotaciones agropecuarias en Argentina (Gráfico 2.24.). Entre 1970 y 2018 el total de EAP se redujo a la mitad, lo que significó una pérdida de casi 289.000 explotaciones.

⁴⁶ Los resultados surgen de un ejercicio en donde se asume que tanto los precios como los rendimientos son variables aleatorias, que no están bajo control del productor y que sus distribuciones son normales, y se simulan 1.000 casos para distintos escenarios de cambios en alícuotas de derechos de exportación e impuesto a las ganancias.

Un punto adicional a destacar es que las políticas de desprotección analizadas —REX y DEX— no contemplaron la diferenciación por tamaño, lo cual resultó en una disminución del número de productores, y ello agudizó una tendencia que también se vio en otros países del mundo. Las políticas de apoyo a los pequeños productores resultaron insuficientes para limitar este proceso (Regúnaga y Tejeda, 2015).

600.000

500.000

400.000

300.000

200.000

0

Región Pampeana

Resto del país

Total país

1969

1988

2002

2018

Gráfico 2.24. Evolución del número de explotaciones agropecuarias

Fuente: Censos Agropecuarios - INDEC.

No obstante, la creciente complejidad que adquieren las actividades agropecuarias —desde los insumos hasta la góndola—, la ampliación hacia las bioenergías y los biomateriales, y la tendencia a organizar parte relevante de la actividad sobre la base de la contratación —de tierras, labores e insumos tecnológicos— va delineando un escenario productivo que amerita reconsiderar las asimetrías entre los agentes económicos y su desempeño competitivo. Como se examinará en detalle en el capítulo 3, el modelo previo de organización giraba en torno al acceso a la tierra vía

propiedad, el uso de equipamiento propio y una marcada preponderancia del productor como decisor agropecuario; de allí la centralidad otorgada al análisis del grado de concentración productiva (de tierras, productos y productores). La mutación hacia esquemas organizacionales en red (mencionado previamente y de mayor preponderancia en los cultivos anuales) introduce un escenario diferente para analizar los impactos de las medidas que afectan al comercio exterior en lo referido a concentraciones de mercado y performance productiva.

Por eso, los resultados anteriores deben ser matizados, especialmente en las últimas décadas, por el desarrollo y consolidación masiva de los contratistas de servicios agropecuarios, que operan ahora en el marco de una red de contratos que involucran a poco más de 28.000 contratistas de servicios agropecuarios que si bien no cultivan sus tierras son parte del sistema en su conjunto; similar concepto puede aplicarse a algunos insumos, antes generados dentro de la esfera del productor agropecuario integrado y ahora abastecidos por proveedores externos.

Finalmente, extendiendo el análisis al conjunto de las actividades que conforman las cadenas, la aplicación de medidas distorsivas al comercio exterior puede generar asimetrías entre proveedores de insumos, productores primarios e industria, lo cual afecta la potencial asignación óptima de factores y recursos. En idéntica dirección operan los controles de precios sobre los productos finales que, más allá de su eventual justificación por razones antimonopólicas, son una severa limitante al desarrollo industrial desde las etapas de semielaborados hasta el consumidor final.

2.7. Efectos sobres los ingresos fiscales

En las secciones anteriores se han resaltado los resultados negativos de los impuestos a las exportaciones en términos de eficiencia y equidad. En los párrafos siguientes se analizará su importancia en relación

con los ingresos fiscales a través de tres variables: la importancia del monto recaudado, su facilidad recaudatoria y la menor posibilidad de evasión respecto de otros impuestos.

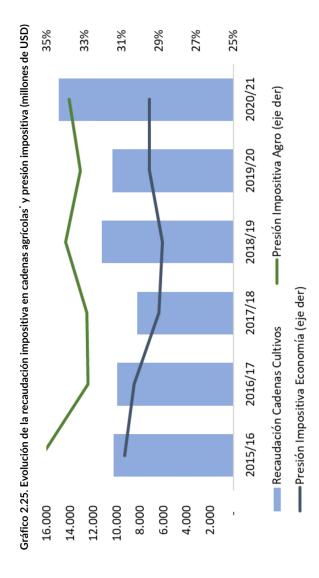
Tal como se señaló arriba, las cadenas agroindustriales han sido históricamente fuente de alta recaudación fiscal para financiar políticas públicas de inversión y servicios a cargo del Estado y de apoyo a otros sectores económicos y sociales vía subsidios y otros instrumentos. Particularmente, en las últimas dos décadas, han aportado significativamente a la recaudación total del país (Porto, 2007; Regúnaga y Tejeda, 2015).

Desde la salida de la convertibilidad, las políticas fiscales incrementaron la recaudación a través de un aumento de la presión tributaria. Una parte importante del aumento se generó con los impuestos a las exportaciones, que gravaron con tasas crecientes al sector agroindustrial, lo que implicó la suba de la imposición de las cadenas agroindustriales en relación con el resto de la economía.

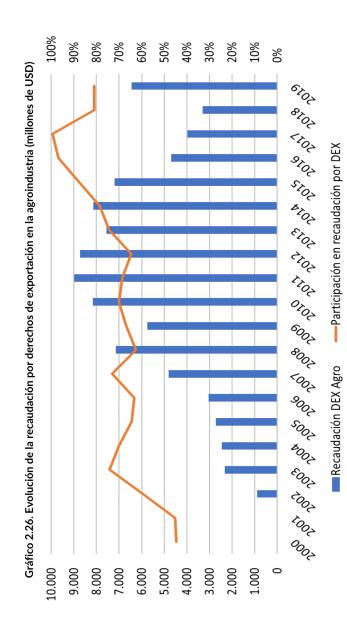
De esta manera, la presión impositiva para las cadenas de cultivos extensivos se encuentra en promedio 4 puntos porcentuales por encima de la que se aplica a al total de la economía argentina, que es de las más elevadas de América Latina (CEPAL). Después de una caída en 2016, dada la baja en derechos de exportación, vuelve a incrementarse con la suba en DEX de 2018. En la campaña 2016-2017 puede observarse cómo la recaudación no se resiente al bajar los DEX, debido al mayor nivel de actividad, que permitió compensar la baja en estas alícuotas con mayor recaudación por otros impuestos (Gráfico 2.25.). La campaña 2017-2018 estuvo afectada por una de las mayores sequías de los últimos 40 años. En la campaña 2020-2021 la recaudación sube significativamente, dadas las mayores alícuotas y el gran incremento registrado en los precios internacionales de los commodities agrícolas. De los USD 15.000 millones

que las 6 cadenas de cultivos extensivos aportarían en la campaña 2020-2021, según las estimaciones de la Bolsa de Cereales, el 55% está explicado por los derechos de exportación.

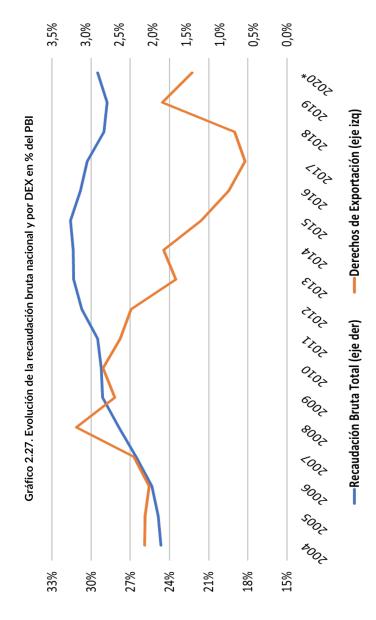
En términos de recaudación total, los DEX han tenido una gran importancia en los últimos 40 años, con la excepción de la década del 90, en donde las alícuotas se redujeron significativamente. Desde el año 2002, en que se reimpusieron, la recaudación por DEX aumentó considerablemente hasta el año 2011, cuando llegó a USD 9.000 millones, debido fundamentalmente a las subas de alícuotas y de los precios internacionales (Gráfico 2.26.). En el año 2008, llegaron a representar alrededor del 13% de la recaudación neta de impuestos nacionales. Contando el período 2002-2013, la recaudación por DEX ocupó el cuarto lugar en importancia, luego del IVA, el impuesto a las ganancias y las contribuciones y aportes a la seguridad social. Luego, su importancia comenzó a disminuir, especialmente a partir de 2016, debido a la eliminación de las alícuotas para todos los bienes, con excepción del complejo soja, al cual se le aplica una baja gradual. Con la reimposición de los DEX la recaudación vuelve a trepar en 2019, y su participación en la recaudación total se sitúa en el 8%. Los bienes agroindustriales representaron entre el 70 y el 80% de la recaudación por DEX a lo largo del período.



* Las cadenas agrícolas incluyen los cultivos de soja, maíz, trigo, cebada, girasol y sorgo desde la provisión de insumos Fuente: elaboración propia con base en INDEC y Bolsa de Cereales. hasta la industria de primera transformación.



Fuente: AFIP.



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

En términos del PBI, después de tener una participación de alrededor de 2,5% hasta el año 2011, la importancia de los DEX en el producto comenzó a disminuir conforme bajaba la recaudación (cayó a menos del 1% en 2017). Con la suba de las alícuotas, su importancia vuelve a estar en torno a 2% del PBI en 2019 (Gráfico 2.27.).

Otra forma de estudiar la presión impositiva del sector y la incidencia de los DEX es utilizando el indicador de participación del Estado en la renta agrícola, elaborado por FADA. Puede apreciarse en el Gráfico 2.28. cómo esta participación llegó al 94% hacia finales de 2015, para luego descender en torno al 60% con la baja de los DEX. Como se expresó, esta elevada presión impositiva, que en años adversos se hace más elevada aún, llegando a estar por encima del 100% en situaciones de seguía, está detrás de los desincentivos para el aumento de área y la inversión en tecnología, lo que resulta incompatible con el aumento de la producción, especialmente en las regiones más alejadas de los puertos. Estas condiciones determinan un muy bajo resultado de la actividad y capacidad de ahorro para las empresas agropecuarias que no son propietarias de la tierra (en Argentina cerca de 70% de la producción de granos está a cargo de productores que alquilan la tierra).⁴⁷

⁴⁷ Desde mediados de 2020, los significativos aumentos que registraron los precios internacionales compensaron, en parte, las subas que habían tenido las alícuotas de DEX, lo que resultó en una disminución de la participación del Estado en la renta.

Gráfico 2.28. Evolución de la participación del Estado en la renta agrícola 2007-2021

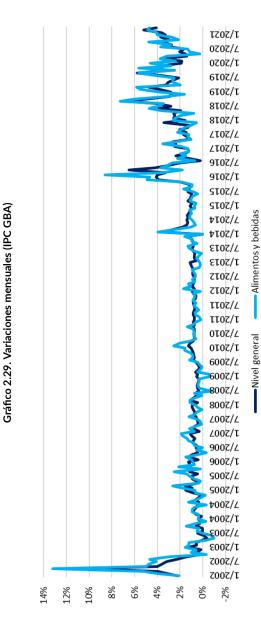
		%€;t <mark>z</mark> 8				mar-22
		0/ O' CO				12-qəs 12-əib
	%£′79					
	%5 '					
%5'6S —————						dic-20
%0′79 						oz-dəs
%£′89 %⊅′∠9						02-16m 02-nuj
%5′09						4i-3ib
%t'95						6T-dəs
%9'Z\$ %5'T9 %0'T9						ET-unf
						mar-19
%0°T9 %5°T9						8£-q9s
avolee.						81-nui
%8 52						mar-18
%Z'99 —————						dic-17
						ZT-dəs
%5,57 %2,68 %2,68						_T-nu[
		%2'99 %0'E9				mar-17
		%b'S9				91-qəs
		%E'†9 %T'99				9T-un[
		%T'99				mar-16
		%8't ₉				dic-15
9	(1'96 =					27-dəs
7	%E'S6 = %T'06					21-nui
%t'48						dic-14
%t't8						zeb-14
%T't/						—_ ₽Ţ-un[
	%	1,87 — 1,87 —				mar-14
	9/	τ'ο/ -				SEp-13 dic-13
%1 9Z %9'EZ						ET-nui
	%	s'94 —				mar-13
	0.	/+'C/ -				dic-12 -
	%	,87 ,777 ,87 ,87				21-qəs
	%c					_______________
	%6	81				dic-11
	%	8'1/2 =				TT-dəs
	9	8,47 —				
		%S'04 = %0'T4 =				mar-11
		%0'TZ =				dic-10
	0,	60 EZ =				01-qəs
	%	6,47 = 6,87 = 6,87 =				mar-10
	%S %S %S	'8L				60-jb
	%S	'8 L —				60-dəs
	%S	.87 ===				60-nui
	%t'06 %L'06					80-sib — 60-sem
	9/, 0	9′9∠ —				80-qəs
	70	%5'TZ = %0'TZ = %9'TZ =				80-nui
		%0'TZ =				mar-08
	9	%9'T				— 70-sib
		%6′S9 %7'∠9				
		%8′99				TO-nem
		,00 55				.0
%	%	%	%	%	%	%
20,	9	8,	99	40,	20,	o`
\vdash	Ħ		_	•		

Fuente: FADA.

2.8. Efectos sobre la seguridad alimentaria

Las cadenas agroalimentarias han tenido un papel fundamental en la seguridad alimentaria de Argentina, dado que aportan casi la totalidad de los requerimientos alimenticios de la población. La producción —en su conjunto— ha crecido y superado con creces las necesidades del mercado doméstico.

Por otra parte, un análisis de la evolución de los precios de los principales productos alimentarios indica que se incrementaron a lo largo del período, en forma similar al resto de los precios de la economía (ver Gráfico 2.29.). Esto sugiere que las políticas de DEX y REX, que tienen como objetivo controlar la inflación de alimentos, no fueron efectivas. Estos incrementos superan ampliamente los registrados en otros países exportadores de alimentos, que no adoptaron este tipo de políticas.



Fuente: elaboración propia con base en INDEC.

Mientras los impuestos y restricciones a las exportaciones han reducido los precios de los productos primarios, con el consecuente impacto negativo en los incentivos para la producción, no aconteció lo mismo con los precios de los alimentos al consumidor.⁴⁸ Lo anterior se debe a que estas políticas no han tenido en cuenta que, en algunos productos, la participación de los precios de los productos primarios en la formación de los precios finales de los alimentos es poco significativa (Gráficos 2.30.), más bien la mayor parte está relacionada con otros insumos y costos, como salarios, energía, alquileres, fletes, impuestos, utilidades y otros costos de distribución (Bolsa de Cereales, 2021).

⁴⁸ Es importante notar que la imposición de un derecho de exportación tendrá un efecto sobre el nivel del precio recibido por el productor, pero no sobre la tendencia. El precio doméstico seguirá copiando al precio internacional, pero a un nivel más bajo, dado por la alícuota del DEX. En cambio, una REX sí puede tener efectos sobre la tendencia, pudiendo llegar a desacoplar completamente el precio doméstico del internacional en el caso de una prohibición a la exportación.

POLLO HUEVOS POLLO PECHITO DE LECHE ASADO PAN (PRECIOS CUIDADOS)

Gráfico 2.30. Incidencia de los granos en el precio de alimentos en góndola

Fuente: Bolsa de Cereales (2021).

Por lo tanto, las políticas dirigidas a evitar una suba en el precio de los granos no tendrán efectos significativos sobre los precios de los bienes de consumo y en consecuencia sobre el Índice de Precios al Consumidor, ya que el mecanismo de formación de precios funciona de manera distinta en una economía inflacionaria y de alta volatilidad, como es el caso de Argentina.

Más aún, los desincentivos generados por políticas de restricciones y precios máximos resultan en una menor oferta y mayores precios en el mediano plazo, lo cual afecta también negativamente el bienestar de los consumidores con resultados contrarios a los deseados. Los efectos se ven reforzados por la adopción de facto de restricciones a la importación, que podrían actuar estabilizando la oferta y, en consecuencia, los precios. Los impactos negativos son mayores en los casos de restricciones cuantitativas. De esta manera, este tipo de políticas no parecen ser las adecuadas desde el punto de vista del bienestar general de la población, sino que resultan, además, en grandes pérdidas de eficiencia. A

cambio de pequeñas ganancias de corto plazo en el bienestar del consumidor, se afecta negativamente el bienestar de todos los actores en el mediano plazo.

Un ejemplo que ilustra la discusión anterior es el caso del trigo y los precios al consumidor de los productos elaborados (harina, pan, galletitas, facturas, pastas, etc.). Si bien la política fue efectiva en desacoplar los precios internos del trigo de los internacionales y mantenerlos en niveles relativamente bajos, no tuvo la misma incidencia en los otros costos, que explican 90% del precio del pan. Estos otros componentes del costo, tales como salarios, energía, alquileres, utilidades, impuestos, fletes y distribución, que no están correlacionados con los precios del trigo al productor, crecieron en mayor medida y acompañaron la evolución del nivel general de precios de la economía. En el Gráfico 2.31. puede apreciarse que las políticas de controles de precios y otras barreras limitaron el crecimiento del precio del trigo al productor y, en cierta medida, los precios de la harina al consumidor; pero no aconteció lo mismo con los productos elaborados derivados de trigo (pan, galletitas, facturas, fideos, ravioles, prepizza), cuyos precios tuvieron un incremento sustancialmente mayor.

Gráfico 2.31. Evolución de los precios al productor de trigo y precios al consumidor de harina y otros productos oct-13 elaborados derivados de trigo. Período 2005-2013 (base octubre de 2005=100) **spr-13** -Promedio Prod Trigo oct-12 **3pr-12** oct-11 abr-11 0t-100 **apr-10** 60-too abr-09 80-100 abr-08 70-120 abr-07 90-100 abr-06 oct-05 500 400 300 200 100 009

Fuente: Regúnaga y Tejeda (2015).

Incluso, a medida que se profundizaban las trabas a las exportaciones, la disminución de la oferta del cereal presionaba sobre los precios domésticos. En consecuencia, en 2013 el trigo argentino pasó de ser el más barato a ser el más caro del mundo. Durante ese año, se llegaron a negociar contratos por un valor superior a los 600 dólares por tonelada en Argentina, mientras que a nivel internacional el valor promediaba los 310 dólares por tonelada.

Vinculado a este tema, Calvo (2014) calculó que, si no hubiesen existido restricciones a las exportaciones de trigo, los precios al productor en 2011 hubiesen sido 12% más altos. Dado que sólo 8% de este incremento se traslada al precio de los productos elaborados a base de trigo, éstos hubiesen sido 1% más alto que en el "escenario real", lo que no hubiera tenido efectos relevantes en el bienestar de los consumidores. Sólo los deciles más pobres tendrían pérdidas de bienestar de entre 0,1 y 0,2%.

En el caso de otros productos que tienen mayor correlación entre el precio al productor y el precio al consumidor, en los cuales el mercado interno absorbe una parte significativa de la oferta total (como es el caso de la carne vacuna), las restricciones al comercio exterior y los controles de precios a nivel del productor aplicados desde 2006 resultaron en una reducción significativa de los incentivos de producción, lo que condujo a un proceso de liquidación de vientres que aumentó la oferta de corto plazo en el mercado interno. Como consecuencia, en los años siguientes cayeron las existencias ganaderas y la producción de carne, lo que resultó en aumento de precios internos del ganado y de la carne vacuna hasta niveles superiores a los previos a la intervención pública en el mercado, con el rezago normal asociado al ciclo ganadero (ver Box: el caso de la carne bovina).

Resulta claro, entonces, que los controles de precios y otras barreras a las exportaciones tanto en trigo como en carne bovina no resultaron eficientes en el mediano plazo para limitar la inflación de los alimentos y para atender a la seguridad alimentaria de las personas de menores ingresos (Regúnaga y Tejeda, 2015; CREA, 2021).

Existe una amplia experiencia a nivel global sobre alternativas de ayuda alimentaria a través del apoyo directo a las personas de bajos ingresos con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria en sectores vulnerables (Cetrángolo et al., 2008; Regúnaga, 2008; Foro de la Cadena Agroindustrial, 2007, 2009). Estas políticas de subsidios a segmentos focalizados de la demanda son las que mejores resultados han mostrado en términos de eficiencia y equidad para mitigar los efectos negativos de los aumentos de precios de alimentos sobre los consumidores. Experiencias internacionales, como los cupones de alimentos de la Ley Agrícola de EE.UU., son un claro ejemplo de ello. Además, las nuevas tecnologías digitales permiten llegar de manera sencilla a quienes necesiten un subsidio alimentario, segmentando según la situación socioeconómica de cada consumidor.

Estas evidencias empíricas permiten afirmar que las causas de la inflación deben buscarse más allá de la evolución de los precios internacionales de los productos primarios. Al respecto, un factor fundamental que contribuye a explicar las altas tasas de inflación de Argentina es el aumento del gasto público a un ritmo muy superior al crecimiento de la recaudación fiscal, sin contar con un adecuado financiamiento del déficit y valiéndose de la emisión monetaria no esterilizada completamente.

Box 1. El caso del trigo

Entre los años 2002 y 2015 se aplicaron para el caso del trigo derechos de exportación, restricciones cuantitativas a la exportación desde 2006 y se establecieron límites máximos de precios internos y compensaciones a partir de 2007. Estas medidas resultaron en severas distorsiones en el mercado, y afectaron negativamente

los incentivos para producir. Como resultado, desde la campaña 2001-2002 hasta la 2015-2016, el área sembrada disminuyó un 37%, lo que generó caídas en las cantidades producidas, industrializadas y exportadas. Durante este periodo se registró el volumen más bajo de producción, con 7,9 millones de toneladas en la campaña 2009-2010; de exportaciones, con 1,5 millones de toneladas en la campaña 2013-2014; y de molienda con 5 millones de toneladas en la 2012-2013. Argentina perdió relevancia en el mercado internacional, y Brasil, principal cliente, tuvo que abastecerse de trigo en países extra-Mercosur, lo que afectó las relaciones comerciales.

Gráfico 2.32. Evolución del área sembrada de trigo (en millones de ha)



Fuente: Bolsa de Cereales.

Por otra parte, y como se detalló en una de las secciones, dado que el precio interno del trigo tiene una incidencia en torno al 10% en la formación del precio de los productos elaborados con base en trigo, la política no tuvo efectos positivos sobre "la mesa de los argentinos". Por tanto, con pérdidas por el lado de

los productores y sin ganancias por el lado de los consumidores, estas políticas provocaron una caída en el bienestar del país en su conjunto (Tejeda y Gianatiempo, 2019).

Los cambios en las políticas adoptados a partir de diciembre de 2015 permitieron que los precios recibidos por el productor se acerquen a los internacionales y los distintos actores tomen decisiones más eficientes en un marco de mayor transparencia y certidumbre. Con mejores incentivos, los productores respondieron rápidamente en consecuencia expandiendo el área sembrada un 61% y aumentando la inversión en tecnología en las distintas regiones del país. Desde que entraron en vigor estas medidas, se incrementó un 49% el valor de exportaciones de grano y harina.

Luego, el mayor volumen de granos fue traccionando las inversiones en el resto de los eslabones, y el Producto Bruto de la cadena triguera registró un incremento del 68% entre 2015 y 2019, con incrementos en la recaudación fiscal, incluso en los años de alícuotas de DEX en 0%.

El desempeño de la cadena triguera a lo largo de las últimas 15 campañas permite concluir que los controles de precios, los impuestos y las restricciones a la comercialización no son las herramientas adecuadas para limitar el crecimiento de los precios internos al consumidor. Por el contrario, este tipo de políticas redundan en pérdidas de eficiencia y desincentivos a la producción que terminan provocando resultados inversos a los deseados: disminución de la producción, la inversión, las exportaciones y finalmente desabastecimiento en el mercado doméstico.

Box 2. El caso de la carne bovina

Como se describió, las restricciones cuantitativas a las exportaciones de algunos productos del agro argentino fueron impuestas en el año 2006 sobre trigo, maíz, carne bovina y leche. Estas cuotas estuvieron sujetas a una administración discrecional del Ministerio de Economía y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), una dependencia dentro del Ministerio de Agricultura, a través de un sistema de Registros de Operaciones de Exportación (ROE). En 2011 la ONCCA fue desmantelada y la administración del esquema fue asignada al Ministerio de Economía. Las restricciones cuantitativas habían dejado de ser aplicadas en 2015 con la eliminación de los ROE. Pero el gobierno argentino anunció en 2021 la reimposición de restricciones a las exportaciones de carne vacuna.

La teoría económica muestra que, al imponer una restricción a la exportación de un producto específico se pueden identificar efectos en distintos periodos temporales. En el corto plazo, el efecto resultante depende de la interpretación que hagan los agentes del sector productivo afectado por la medida. En el caso de la carne bovina y sus subproductos, si es interpretada como temporaria, rápidamente se provoca un efecto contrario al buscado: el productor preferirá retener el *stock* y esperar hasta la reapertura de las exportaciones. En ese caso, el impacto sobre el precio local puede ser nulo o incluso al alza.

Si la medida es interpretada como permanente, como parte de la vuelta a un antiguo estilo de política económica, o como una señal sobre las prioridades que tiene el tomador de decisiones, la actividad ganadera será vista como menos rentable tanto en el corto como en el largo plazo. La consecuencia directa es entonces la desinversión que implica, en este caso, el envío de

animales hembra a faena, lo que, a su vez, se traduce en un incremento inmediato en la oferta local de carne y en la depresión de los precios a nivel de productor (en pie), al punto que sea suficiente para que el consumidor acepte "comerse" todas las toneladas que sean necesarias para llegar al nuevo nivel de *stock* más bajo.

Una vez finalizado el ajuste de corto plazo con bajo precio y alto consumo, el nuevo nivel de *stock* de madres compatible con proveer solamente al mercado interno deja al sector en una situación particularmente frágil, dado que cualquier cuestión climática o de mercado puede llevar los precios a niveles por encima de los precios internacionales, y provocar así pérdidas importantes en el bienestar de los consumidores, y efectos contrarios al buscado al momento de imponer la medida (Bolsa de Cereales, 2021).

Como se ha mostrado en este capítulo, la evolución de las principales variables del sector muestra comportamientos consistentes con los efectos explicados arriba. El impacto negativo de las restricciones sobre la rentabilidad de la producción llevó a una caída significativa de la oferta. En el Gráfico 2.33. se observa cómo un ciclo de expansión del stock hasta el año 2007 se vio afectado por la imposición de medidas restrictivas a las exportaciones, que provocaron la pérdida de 10 millones de cabezas hasta el año 2011, agudizado por la sequía y la competencia de la agricultura. Razonablemente, es más preciso observar no sólo el stock total, sino analizar la evolución del stock reproductivo, que se vio fuertemente afectado por el incremento de la proporción de hembras en faena hasta el año 2009. Otro indicador para caracterizar el proceso de desinversión y liquidación ante malas perspectivas para el negocio es la disminución del peso medio de faena, que cayó considerablemente hasta el año 2011. La rápida disminución del stock luego del cierre de las exportaciones provocó, en un primer año un pico de producción y consumo, variable que cayó fuertemente en los períodos siguientes como consecuencia de la menor oferta.

Aunque el *stock* bovino mostró una recuperación en los años posteriores, sostenida desde la eliminación de las restricciones en 2015, Argentina nunca recuperó los niveles de 2007. Lo que indica que incentivos contrarios a la producción y las exportaciones generan rápidamente profundos efectos negativos sobre la inversión, pero se necesitan muchos años y claras señales respecto del futuro del negocio para volver a la situación inicial. Especialmente considerando los tiempos biológicos de los animales.

Gráfico 2.33. Stock ganadero y producción

Fuente: Elaboración propia con base en IPCVA.

Tanto la etapa primaria como la industrial del sector se encuentran fuertemente atomizadas, de manera que logra vender su producción a precios altamente competitivos, lo que genera una abundante demanda de puestos de trabajo. Someter a un sector con estas características a rápidos cambios de política puede provocar que sólo unos pocos sobrevivan, y que se pongan en jaque las mencionadas virtudes. SENASA identifica un total nacional de 203.293 establecimientos con existencias de bovinos y 322.618 unidades productivas en marzo de 2020.

Como consecuencia directa de las medidas, las exportaciones de carne bovina argentina cayeron significativamente, hasta alcanzar un mínimo en el año 2011. Recién a partir de 2015 con la apertura de las exportaciones mostraron un gran crecimiento, traccionadas por un contexto internacional favorable. En 2020 se exportaron 717.000 toneladas de carnes y menudencias por un valor de 2.880 millones de dólares, por lo que las restricciones recientes ponen en juego el 5% de las exportaciones totales de Argentina.

Toneladas — M. USD

800.000
700.000
600.000
500.000
400.000
300.000
2,5
400.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.0000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.000
1,5
800.0

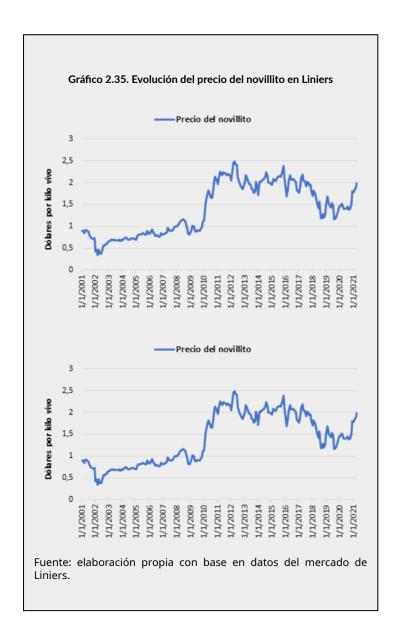
Gráfico 2.34. Exportaciones argentinas de carne

Fuente: Elaboración propia con base en trade-map.

Pero además de los efectos internos, también afecta el posicionamiento de Argentina en el comercio internacional. El derrumbe de las exportaciones argentinas de productos cárnicos provocó un descenso en la participación del país en el comercio mundial de estos productos. Argentina, mundialmente conocido por sus ventas de carnes, pasó a representar apenas el 2% del comercio mundial. Esta participación más que se duplicó a partir de 2016, con Argentina recuperando posiciones en el comercio mundial.

Actualmente, y después de un sostenido crecimiento en los últimos años, las exportaciones representan el 20% de la producción, un valor relativamente bajo si se lo compara con la inserción de otros productos que forman parte de la oferta exportable argentina y con los *ratios* de exportaciones sobre producción de los principales competidores.

Aunque puede apreciarse un aumento en el precio de la carne al productor (kg vivo) en los últimos meses, en el Gráfico 2.35. se aprecia que se encuentra en niveles inferiores a los registrados en 2011, precisamente cuando la caída de la oferta debido a la imposición de REX impactó sobre los precios domésticos. En este sentido, se observa una clara relación entre el ciclo ganadero y los precios. Durante el proceso de liquidación descripto, los precios se encontraban en niveles relativamente bajos. Ante la menor oferta, se registró un importante incremento desde finales de 2009. El ingreso en los años recientes en un nuevo proceso de liquidación llevó a una disminución de los precios, que aumentaron luego ante la reversión de este ciclo.



Respecto de la vinculación de los precios domésticos con los internacionales, no se observa en los últimos años un crecimiento del precio internacional de la carne que justifique el cierre de las exportaciones bajo el argumento de desacoplar precios domésticos de internacionales. Incluso el precio de la carne al productor en Argentina se encuentra en niveles inferiores al de sus competidores, lo que indica que la caída en el consumo está relacionada con dificultades de acceso, por pérdidas de ingresos, más que con el precio del producto (Bolsa de Cereales, 2021).

3. Proyecciones, escenarios de políticas y sus impactos

Finalmente, un ejercicio interesante y difundido a nivel internacional para analizar los impactos de las políticas agropecuarias sobre el desempeño de las cadenas agroindustriales es a través de la utilización de modelos de simulación. Estas herramientas permiten analizar distintos escenarios de políticas posibles y evaluar sus resultados en el mediano plazo, sobre variables como área sembrada, producción, consumo y exportaciones.

En un trabajo de la Bolsa de Cereales y la Fundación INAI, se evalúan tres escenarios de políticas. El ERAMA, que supone la continuidad de las actuales políticas; el DEX+REX, que plantea un nuevo aumento de los derechos de exportación a los niveles vigentes en 2015 y la imposición de restricciones; y el escenario INCENTI-VOS, en donde se contempla un marco de políticas más favorable para la inversión y la producción, que incluye una reducción gradual de los DEX hasta su eliminación, y algunas otras como promoción para uso de insumos y mejoras en infraestructura. Los resultados son contundentes y van en línea con las conclusiones planteadas en

las secciones anteriores. Se destaca que mientras en un escenario de restricciones caería la superficie sembrada y la producción aumentaría apenas 5% en 10 años, el escenario que contempla una disminución gradual de la desprotección que afecta al sector duplicaría el crecimiento esperado en el escenario base, con Argentina llegando a las 180 millones de toneladas de granos hacia 2030 (Grafico 2.36.). Este incremento de la producción tiene luego su correlato en la transformación de estos granos en aceites, harinas, carnes, lácteos y biocombustibles, y dado un mercado interno relativamente pequeño y con niveles relativamente altos de consumo per cápita, la mayor parte de las toneladas adicionales de producción adicional se destinarían al mercado internacional con el consecuente aumento de las exportaciones. Las exportaciones de granos y subproductos en este escenario pasarían de 93 a 147 millones de toneladas, un incremento de casi 60%.

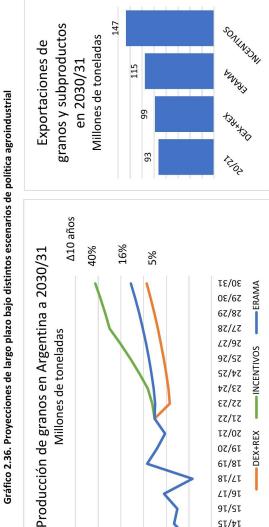


Gráfico 2.36. Proyecciones de largo plazo bajo distintos escenarios de política agroindustrial

Millones de toneladas

200 180 160 140 120

Fuente: Bolsa de Cereales y Fundación INAI.

- INCENTIVOS

DEX+REX 19/50 6T/8T 81/41 ZT/9T 9T/ST ST/bT 13\14

30/31 56/30 58/59 87/17

*L*Z/9Z

92/52

57/52 73/54 22/23 27/22 70/57

100

80

Es importante destacar que el crecimiento sería aún mayor en el caso de que se incluyan políticas que permitan una mejor gestión del riesgo agropecuario y una mayor inversión en tecnología, lo que favorecería el aumento de la superficie sembrada y de productividad a través del cierre de las brechas que hoy existen con el potencial que ofrece la genética en las distintas cadenas.

4. Resumen: malas políticas, malos resultados

En síntesis, las políticas sectoriales dirigidas a la agroindustria han tenido efectos negativos sobre la potencial *performance* del sector, con la consecuencia de limitar incluso su aporte a los objetivos de desarrollo sostenible de Argentina.

Los derechos y restricciones a las exportaciones adoptadas en la mayor parte de los últimos 50 años han generado desincentivos a la inversión en los distintos eslabones de la cadena de valor al afectar el desempeño de los mercados y reducir el precio recibido por el productor a niveles muy inferiores a los internacionales. Argentina implementa la política agropecuaria más perjudicial para la producción y las exportaciones de todas las que se aplican en el mundo, de acuerdo con datos de la OECD.

Estos desincentivos se vieron reflejados en los resultados subóptimos obtenidos en materia de producción, exportaciones y empleo. Argentina ha crecido muy por debajo de sus competidores, e incluso del promedio mundial, lo que ha llevado a una pérdida de relevancia en los mercados internacionales.

Las políticas no han sido neutrales en relación con la asignación de recursos y la estructura productiva. Las cadenas más afectadas han registrado disminución en la inversión, producción y ventas externas. El crecimiento logrado, a pesar de las políticas, estuvo explicado por aquellas cadenas productivas con fuertes ventajas comparativas, que

tienen menores necesidades de inversión, mayor rotación de capital, menores barreras al comercio internacional y que fueron favorecidas por la irrupción de un paquete tecnológico que impulsó importantes ahorros de costos. En este sentido, el modelo aplicado relegó buena parte de las producciones regionales donde los procesos de acumulación de capacidades son de más largo plazo y se requieren mayores inversiones en activos fijos. Adicionalmente, hubo un detrimento de las etapas industriales más avanzadas y/o en la transformación de los granos en diversas carnes.

Por otro lado, como consecuencia de que una mayor escala productiva mitiga el impacto negativo de los recortes en los ingresos, existió una clara tendencia a la concentración. La alta e ineficiente presión impositiva derivada de los derechos de exportación, que no ajusta ante las variaciones en los resultados de la empresa derivados de los grandes riesgos inherentes a la actividad agrícola (clima y precios), ha profundizado la tendencia a la disminución de la cantidad de productores.

Asimismo, también deben subrayarse los impactos negativos que han tenido las políticas aquí analizadas sobre el desarrollo regional. Las regiones más afectadas por los derechos y restricciones a las exportaciones han sido aquellas más alejadas de los puertos, que sufren mayores costos de transporte y se enfrentan, a su vez, a ambientes más restrictivos y con menor potencial de rendimiento.

Los importantes efectos negativos de estas políticas sobre la producción y el desarrollo del país no fueron compensados por un efecto favorable sobre los precios y el bienestar de los consumidores. Más allá de algunas ganancias de corto plazo, han sido contrarios a los buscados. La menor oferta condujo a precios superiores a los vigentes al momento de imponer las medidas. La baja incidencia de los productos primarios en los precios de los bienes finales permite concluir que no son éstos la causa de los altos niveles de inflación en Argentina y, por tanto, medidas de desacople

de los precios internos a los internacionales no lograron contener los incrementos de los bienes de consumo final que en definitiva se evidenciaron.

Resulta evidente que la agroindustria ha crecido muy por debajo de su potencial y su aporte al crecimiento y desarrollo podría ser muy superior. Una clara indicación de ello es su peor desempeño relativo respecto del resto de los países exportadores netos de alimentos del MERCOSUR. Por eso, mirando al futuro, será determinante la adopción de un marco de políticas que promueva la inversión, las exportaciones y la creación de empleo en todo el país, y que se encuentre en línea con las transformaciones registradas en las últimas décadas, tanto en el sector agroindustrial argentino como en los mercados internacionales. Esto se analizará en los capítulos siguientes.

Bibliografía

- Anania G. (2013). Agricultural Export Restrictions and the WTO, what options do policy makers have for Promoting Food Security? ICTSD.
- Anlló, G., Bisang, R. et al. (2013). Claves para repensar el agro argentino. Eudeba.
- Ariño et al. (2020). Empleo en las cadenas agroindustriales. Fundación FADA.
- Baracat, E. et al. (2013). Sustaining Trade Reform, Institutional Lessons from Argentina and Peru. The World Bank.
- Bisang, R. (2011). Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva? Boletín Informativo Techint.
- Bolsa de Cereales (2018). Contribución de la cadena del trigo a la economía argentina.
- Bolsa de Cereales (2019). Evaluación de impacto de los derechos de exportación en Argentina: campañas 2019/20 y 2020/21.

- Bolsa de Cereales (2019). Alcanzando el potencial del agro argentino.
- Bolsa de Cereales (2020). Ventajas del Régimen de Admisión Temporaria en Soja.
- Bolsa de Cereales (2021). *Informe Mensual N 40: Fertilización*. ReTAA.
- Bolsa de Cereales (2021). Del campo a la góndola, incidencia de los granos en los precios de los alimentos.
- Bolsa de Cereales (2021). Efectos del cierre a las exportaciones de carne bovina en Argentina.
- Bolsa de Cereales (2022). Prácticas ambientales en la producción agrícola argentina. ReTAA.
- Butler, I. (2014). Capacidad productiva y cadenas de valor en la estrategia de desarrollo y de inserción internacional. IERAL.
- Calvo P. (2014). Welfare impact of wheat export restrictions in Argentina: Non-parametric analysis on urban households. UNCTAD.
- Carciofi, R. (2021). 30 años del MERCOSUR: desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren. CIPPEC.
- Castro, J. (2014). Agricultura e industria en la Argentina. Un futuro común. Ediciones Pluma Digital.
- Castro y Díaz Frers (2008). Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo. CIPPEC.
- Cetrángolo H. et al. (2008). Impuestos a las Exportaciones y otras barreras no arancelarias: consecuencias, impactos y políticas alternativas. Documento para el Banco Mundial. UdeSA.
- Cincunegui. J. (2010). Análisis de factibilidad de generar valor agregado en los complejos cerealeros y oleaginoso en base a experiencias de países seleccionados. Progr. BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Cohan L. (2012). El aporte de la cadena de la soja a la economía argentina. Edición del autor.
- Confederaciones Rurales Argentinas (2012). De la tierra a la mesa.

- Costa y Puricelli (2009). Impact of the government policies on the Argentine Agriculture: the wheat case in the Southeast Buenos Aires. VII International Pensa Conference.
- Dente y Vaio (2009). Intervención oficial en los mercados. El caso del trigo argentino 2006/09. Seminario A Todo Trigo 09.
- Dente (2021). Escalonamiento arancelario, impactos y neutralización de transferencias en las cadenas enfoque económico.
- FADA (2021). Índice participación del Estado en la renta agrícola.
- Foro de la Cadena Agroindustrial (2005). *Lineamientos de política tributaria*.
- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina (2009). Política agroindustrial: fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria.
- Fundación INAI (2021). Escenario de referencia agroindustrial mundial y argentino al 2030.
- Lattuada (2021). *La política agropecuaria en tiempos de la grieta*. Teseo-Universidad Abierta Interamericana.
- Llach J. et al. (2004). La generación de empleo en las cadenas agroindustriales. Fundación Producir Conservando.
- Llach y Lagos (2014). El país de las desmesuras. Raíces del retraso de la Argentina. El Ateneo.
- Lema y Gallacher (2012). *Producer Support Estimates: Argentine Agriculture*. Report prepared for the Inter-American Development Bank.
- Lodola et al. (2010). Mapa de cadenas agroalimentarias argentinas. En Anlló, Bisang y Salvatierra, Cambios estructurales en las actividades agropecuarias, de lo primario a las cadenas globales de valor. CEPAL-PROSAP.
- Lodola, Morra y Picón (2019). Cadenas de valor agroalimentarias: evolución en el nuevo contexto macroeconómico 2016/2019. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

- Lodola y Picón (2021). Cadenas agroalimentarias en Argentina: volúmenes y precios en el siglo XXI. Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial, UNLP.
- López y Oliverio (2010). La agricultura argentina al 2020. Fundación Producir Conservando.
- Malarín, H. (2012). Argentina: aprovechando el potencial del agro a futuro. División de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Gestión de Riesgos de Desastres, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martini, M. (2009). Relevamiento de instrumentos de comercio destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones. Programa BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Nogués y Porto (2007). Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Nogués, J. (2011). Agricultural export barriers, and domestic prices in Argentina during the last decade. FAO.
- OECD (2021). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems.
- OECD-FAO (2021). Agricultural Outlook 2021-2030.
- Peri G. (2009). Cadenas de producción. Análisis de protección efectiva. Programa BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Piñeiro, M. y Valles, G. (2020). Geopolítica de los alimentos: intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur. Teseo.
- Reca, L. et al. (2011). La agroindustria para el desarrollo argentino. Aportes para una Política de Estado. CARI.
- Regúnaga, M. y García Tobar, J. (2011). Cadenas de base pecuaria, una gran oportunidad. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria.
- Regúnaga, M. (2008). El escenario internacional agroalimentario y las opciones de políticas agropecuarias y alimentarias. CARI.
- Regúnaga, M. (2011). Implications of the Organization of the Commodity Production and Processing Industry. The Soybean Chain in Argentina. World Bank-LAC Occasional Papers Series.

- Regúnaga y Tejeda Rodriguez (2015). La política de comercio agrícola de Argentina y el desarrollo sustentable. ICTSD.
- Ricard, F (2021). Uso sostenible del agua en la agricultura del Mercosur. Grupo de Países Productores del Sur.
- Rodríguez, J. (2006). Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica. *Realidad Económica 218*.
- Szewach E. (2011). El aporte de la agroindustria: hacia un progreso sostenible. Foro de la Cadena Agroindustrial.
- Tejeda Rodriguez y Jorge (2013). El modelo PEATSim-Ar de la Fundación INAI. En Vicién, Pena de Ladaga y Petri (eds.), *Modelización económica en el sector agropecuario*.
- Tejeda Rodriguez et al. (2013). Capítulo 7: Argentina y las cadenas globales de valor. En Anlló, Bisang y Campi (eds.), Claves para repensar el agro argentino.
- Tejeda Rodriguez et al. (2020). Incentivos para promover el uso de fertilizantes en Argentina, evaluación de impacto económico y fiscal. Bolsa de Cereales.
- Tejeda Rodriguez et al. (2021). 25 years of genetically-modified crops in Argentine agriculture. Bolsa de Cereales.
- Trejos, R. et al. (2004). Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía. IICA. San José.
- University of Nebraska Lincoln, Global Yield Gap Atlas. https://www.yieldgap.org/.
- Viglizzo, E. et al. (2011). Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental. INTA.
- Viglizzo, E. (2014). La huella de carbono en la agroindustria. INTA.
- Viglizzo y Ricard (2017). Secuestro de carbono en tierras rurales: ;un eslabón perdido en los inventarios? GPS.
- Viglizzo, E. (2017). Las dos caras de Jano. Seguridad alimentaria en tiempos de tensión ambiental. Ediciones de Yeug.

Cambios estructurales de la producción agroindustrial argentina

Introducción

Las producciones agroindustriales son parte central de la estructura productiva argentina; su desempeño responde a una compleja interacción entre la realidad mundial y las acciones tomadas por gobiernos, productores y consumidores locales en varios planos (tecnológicos, productivos, comerciales, regulatorios). Como se detalló en el capítulo previo, existe una amplia gama de intervenciones estatales que median tales interacciones (particularmente los derechos de exportación y las restricciones cuantitativas al comercio exterior). Su puesta en práctica responde a distintos objetivos (fiscales, contención de precios, etc.) y, a la vez, se sostiene en variados posicionamientos acerca de la estructura y el funcionamiento de esta actividad (desempeño productivo, conducta tecnológica, generación de ocupación, elasticidades en los precios de la oferta); tales fundamentos devienen, habitualmente, de una determinada "lectura e interpretación" de la realidad económica agregada y sectorial vigente en el pasado, que —postulamos— ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. Se torna necesario revisar el pasado, contraponerlo al presente y evaluar la vigencia de las razones subvacentes a las intervenciones gubernamentales que recaen sobre esta actividad. En esa dirección, en este capítulo se examinarán los cambios estructurales operados recientemente en la producción agroindustrial local a fin de evaluar la sustentabilidad y pertinencia de los fundamentos subyacentes en las políticas públicas sectoriales implementadas desde hace décadas.

En el capítulo 1 se describe cómo los enfoques que se utilizaron en materia de política económica que dominaron durante buena parte de la historia reciente parten de caracterizar a la economía argentina como una estructura productiva desequilibrada. Desde una perspectiva sectorial, estos desequilibrios pueden caracterizarse a través de la existencia de i) marcadas diferencias sectoriales en materia de competitividad internacional (enfatizando en las contribuciones del agro a las cuentas externas); ii) distintas capacidades de generación de empleo (atribuyendo a la industria ese rol); y iii) variados sustentos tecnológicos (identificando a las producciones manufactureras fordistas como epicentro de las innovaciones). Considerando a la industria manufacturera como motor de desarrollo, se le adjudicaba al agro un determinado comportamiento productivo ("estancamiento"), exportador ("de commodities en mercados poco dinámicos y sujetos a precios descendentes"), tecnológico ("retraso en la adopción de la revolución verde"), ocupacional ("no genera empleo") y relacional con el resto de la economía ("bajo efecto multiplicador, abastecedor de bienes salarios simultáneamente exportables") (Braun y Joy, 1981; Canitrot, 1975; Porto, 1975; Diamand, 1972; Díaz Alejandro, 1969). Implícitamente, el rol central asignado a esta actividad fue la de proveedor de alimentos baratos y generador de divisas abundantes. A partir de esa "lectura" se instrumentaron las múltiples intervenciones estatales que —con distintas intensidades— llegan a la actualidad.

En este capítulo se postula que el "agro" contemporáneo exhibe cambios en su estructura, comportamiento y performance que obligan a revisar los fundamentos de tal modelo analítico y, necesariamente, a replantear las —actuales y futuras— políticas públicas referidas al sector.

Un elemento central de estos cambios es la ampliación tanto de los perfiles de agentes económicos que conforman el "sujeto agrario" como del rango de las actividades que caen bajo la órbita conceptual de "lo agropecuario". Adelantamos que el concepto primigenio acotado a la reproducción de granos y animales muy asociados a dotaciones de recursos naturales y climas va siendo reemplazado por modelos productivos complejos que se inician con el uso, crecientemente masivo, de insumos industriales -fertilizantes, herbicidas, semillas, etc.—, continúan con sofisticados procesos productivos —en la fase "a campo" — y, en la casi totalidad de los casos, incluyen una etapa posterior de transformación industrial. En función de ello, el tránsito que va desde la decisión productiva inicial hasta la colocación del producto en la góndola involucra la concatenación de una multiplicidad de actividades primarias, industriales y de servicios en las que participan una amplia variedad de agentes económicos. Sumamos también que, como parte de la "sofisticación" del agro, se amplió el rango de sus productos finales: además de insumos y/o bienes alimenticios, aparecen las bioenergías, los biomateriales —con un capítulo especial para los bioplásticos—, otros servicios ecosistémicos como el turismo rural y la captura y fijación del carbono.

Para ajustar los abordajes teóricos a la nueva realidad productiva, se utilizarán las categorías agroindustria (como superadora de la de "agro") y cadena de producción (ampliando el conjunto de agentes económicos un paso más allá de la tipología individual de "productor agropecuario"). Así, para cada una de las cadenas, cuando el análisis se refiere a los agregados económicos,⁴⁹ se incluyen los principales insumos específicos, el producto principal (anclado al uso de tierra), la primera etapa de transformación industrial y el transporte (Goldberg y David, 1957; Humphrey and Memedovic, 2006; Farina y Zylbersztajn, 2003; Ordoñez, 2000; Anlló, Bisang, y Salvatierra 2010).

A partir de estas precisiones y en función de los planteos iniciales, en lo que sigue de esta sección se revisa, brevemente y en una primera instancia, la "microeconomía" agropecuaria de mediados del siglo pasado, para posteriormente enfatizar los cambios estructurales que—iniciados desde mediados de los años 80, acelerados en los años 90 y consolidados posteriormente— derivan en la actual estructura productiva (Bisang y Anlló, 2016). Comenzando con la revisión de las razones de tales modificaciones, el paso siguiente es el análisis de la performance sectorial (en materia de producción, empleo e innovaciones), a fin de evaluar si persisten las anteriores caracterizaciones de esta actividad.

1. Producción agropecuaria y modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones

Los principales rasgos estructurales de la actividad, durante los años 60/70, se describen a continuación. Los analistas establecen los supuestos conductuales del sector relacionando dos evidencias destacables: i) el estancamiento agropecuario; ii) los vaivenes de la economía que giraba sobre el "motor" industrial como epicentro del desarrollo.

⁴⁹ Las estimaciones referidas a la generación de valor agregado, valor bruto de producción, empleo y comercio exterior se refieren, así, a la cadena agroindustrial en su conjunto.

La actividad agropecuaria tenía como objetivo, casi exclusivo, generar la mayor cantidad posible de insumos/productos alimenticios destinados a la elaboración de comidas en el hogar (y, en menor medida, con alguna industrialización previa).

En su conjunto exhibía una clara diferencia entre las producciones pampeanas —carne bovina y cereales— y las economías regionales —azúcar, vinos, algodón—. Las primeras respondían, preponderantemente, a los mercados externos a la vez que se asentaban sobre climas y suelos altamente favorables para las producciones agropecuarias extensivas. ⁵⁰ Las segundas, salvo algunas contadas excepciones, tenían un perfil de "mercado internista", menor relevancia en el agregado total y estaban asociadas a ecosistemas específicos; ancladas en unidades de tamaños variados, integraban —en la finca o en sus adyacencias— algunos desarrollos industriales que conformaban un tramado complementario a la manufactura metalmecánica (propias, estas últimas, de los "conurbanos" de las grandes ciudades).

Centrando el análisis en la región pampeana —en función de su relevancia exportadora—, el acceso a la tierra respondió a diversas modalidades (enfiteusis, proyectos de colonización agrícola, cesiones especiales, pagos por servicios, situaciones indefinidas de titulación y/o múltiples formas de ocupación precaria).⁵¹ Esta conformación derivó en distribuciones y grados de intensidad en el uso de la tierra marcadamente asimétricos; convivieron explotaciones de subsistencia a baja/nula escala comercial con otras de escala media/baja muy intensivas y, en el extremo opuesto, algunas grandes extensiones con baja intensidad de

⁵⁰ Cubría unos 7,8 millones de hectáreas eminentemente agrícolas (la zona núcleo), unas 4,6 destinadas a las ganaderías de cría e invernada, 2,6 para producciones mixtas (rotaciones /tambos) y unas 17,5 millones de ha perimetrales de menor calidad y destinadas a cultivos menores y ganaderías complementarias.

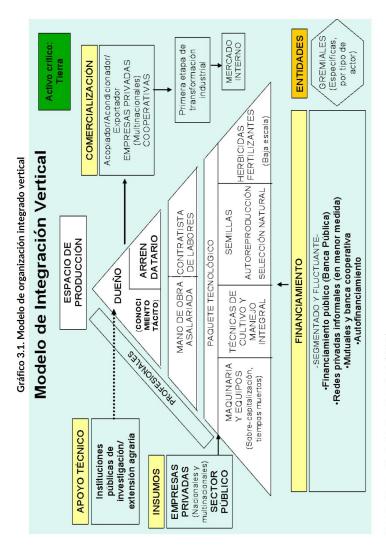
⁵¹ El 24,5% eran tierras fiscales; arrendamientos y aparcerías explican el 10,2% del total de la superficie cultivada.

uso. Adicionalmente al interés productivo, inestabilidades macroeconómicas e institucionales sustentaban su posesión como reserva de valor (CFI-CONADE, 1968; INDEC, 1969; Oddone, 1957; Silli y Soumoulou, 2011).

El modelo de organización productivo predominante -especialmente a nivel agrícola-ganadero en la región pampeana— se basaba en el acceso —vía posesión y/o arrendamiento— del factor tierra y en su explotación directa por parte del productor. Tecnológicamente, el esquema se asentaba en la incorporación de bienes de capital específicos (la mecanización incipiente, pero tardía —respecto a la revolución verde—, del agro), el uso de semillas (producidas industrialmente a partir del fitomejoramiento y/o —las incipientes— técnicas de hibridación) y, en menor medida, otros insumos industriales. El productor decidía sobre los parámetros productivos (qué, cómo, cuánto y cuándo sembrar) sobre la base de sus conocimientos específicos de suelos, climas, genéticas y procesos de manejo; su permanencia en la chacra derivaba en la acumulación de conocimientos tácitos propios de cada parcela, no codificables y, por tanto, imperfectamente transferibles como parte del paquete tecnológico. Funcionalmente, realizaba el grueso de las actividades de implantación, cuidado, cosecha⁵² y almacenamiento con equipos propios y uso, preponderantemente, de la mano de obra esencialmente familiar (a la cual se agregan, en algunos casos, empleados fijos y temporales); el ciclo productivo era marcado por los ritmos climáticos y biológicos de los cultivos y ganados.⁵³

52 Parcialmente subcontratada en función del tamaño, costo de las cosechadoras mecánicas y su breve uso temporal.

La mano de obra se asociaba con la agricultura familiar —48% explotaciones familiares responsables del 44% de la superficie y del 49% de la ocupación rural—. La institucionalidad de asistencia tecnológica —pre INTA— quedaba acotada a unas pocas iniciativas y a la —restringida— oferta de maquinaria agrícola (Barsky y Gelman, 2001; Campi 2012; Sesto, 2007).



Fuente: Bisang, R., Anlló, G. y Campi, M. (2008).

A nivel ganadero, el conjunto productivo admitía segmentaciones —entre criadores e invernaderos o funcionaba con base en ciclos completos—, apoyado en distintos tamaños de explotaciones y ciclos plurianuales; el modelo predominante asentaba su alimentación en el uso de pasturas naturales, lo cual derivó en prolongados ciclos ganaderos (Cuccia, 1981; De Las Carreras, 1986 y 2010). Con distintas intensidades y dependiendo de tamaños, localizaciones y acceso a las tierras, existían combinaciones productivas entre agricultura y ganadería que estatuyeron el término agropecuario como ícono de la actividad.

Este esquema de integración vertical de actividades —con una fuerte capitalización de los productores y elevada concentración del riesgo— se fundaba sobre un esquema financiero que demandaba: i) flujos de fondos para capital de trabajo de corto plazo (financiación para la siembra, engorde y/o zafras) y ii) créditos "blandos" a largo plazo para equipamiento.

Con matices propios el esquema se repetía en las agriculturas regionales con el aditamento de una mayor industrialización cercana o en la finca (por razones de volúmenes, rápida degradación y/o costo de transporte/almacenamiento de la materia prima). En otro orden, su dinámica funcional respondía preponderantemente al mercado interno.

En una versión estilizada y sintética, el espacio de producción era, ineludiblemente, la chacra/finca/estancia y, su delimitación, el alambrado; el productor agropecuario tendía a controlar internamente parte sustantiva de los procesos productivos con base en conocimientos, maquinarias propias y fuerte presencia de mano de obra familiar. El activo crítico era el acceso a la tierra y la propiedad su principal mecanismo.⁵⁴

⁵⁴ Sobre esta base, los análisis de concentración en la tenencia de la tierra quedan relacionados directamente con concentración en la producción.

Más allá de calificativos en función de tamaños y actividades, la unidad analítica era (siguiendo la categoría usada en los censos) la explotación agropecuaria, cuyo funcionamiento derivó en i) una reducida articulación con el resto de la economía al operar como unidades integradas con baja subcontratación (de insumos y servicios); ii) un escaso dinamismo innovador; iii) medianos requerimientos de capital operativo (pero altos para proveerse de capital fijo); y iv) una relación directa entre sujeto agrario que toma el riesgo de producción con activos propios y tiene la posibilidad de captar las rentas de la actividad.

Esta "microeconomía" agropecuaria conformaba una actividad donde la ganadería explicaba parte relevante del PBI sectorial, la agricultura pampeana de secano era, principalmente, exportadora sin mayor transformación industrial posterior y las economías regionales representaban una parte menor, algo industrializadas y claramente volcadas al consumo interno.

La actividad, en su conjunto, se extendía —aguas abajo— escasamente a nivel industrial y con reducida diversificación.⁵⁵ La composición de la canasta exportadora era dominada por los productos ganaderos —un 50% del total exportado y exclusivo predominio bovino— respecto de los agrícolas —45% de las colocaciones externas, lideradas por el trigo y el maíz sin mayores elaboraciones—. Este perfil implicaba una clara rivalidad con los componentes de la canasta básica de consumo interno, donde carnes, lácteos y farináceos tenían un peso relevante en los índices de precios.

Por diversas razones, esta estructura productiva y su respectiva articulación con el resto de la economía —marco regulatorio mediante— derivó en un comportamiento sectorial que, aunque con excepciones, estuvo

⁵⁵ Alimentos, bebidas y tabaco representaba entre el 20-23% del PBI industrial; a su vez, la actividad frigorífica era poco más de un 28% de éste (BCRA, 1976; Mallon y Sourrouille, 1973; Díaz Alejandro, 1975).

dominado por una marcada apatía productiva (Ferrer, 1963; Ferreres, 2005). El estancamiento —adjudicado a comportamientos rentísticos asociados a la concentración original en la asignación de tierras, reacciones adversas a controles de precios, anomia innovativa de los productores agropecuarios y/o condicionantes de los mercados externos, entre otras causas— y el crecimiento del consumo interno derivaron en el aletargamiento exportador; sectores exportadores apáticos y consumos internos crecientes modelaron la expresión "saldos exportables".

Esa estructura microeconómica y su expresión sectorial sustentó varios de los supuestos conductuales de la actividad y, en particular, su estilización en los análisis económicos que se hacían del sector: i) el rezago de la respuesta a precios por parte de la oferta de bienes exportables (dominada por los ciclos ganaderos); ii) la dupla de ingresos asociados a moneda externa y costos a precios locales; iii) la relación biunívoca entre bienes exportables agropecuarios y canasta de consumo interno; iv) la pérdida de competitividad por rezago tecnológico; v) un perfil exportador acotado a pocos bienes destinados hacia demandas internacionales infinitamente elásticas; y vi) un reducido nivel de empleo y acotado efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

⁵⁶ El total producido de cereales y oleaginosas osciló, entre los años 30 y 60, alrededor de 20 millones de toneladas; las producciones de carnes bovinas —unos 2,2 millones de toneladas—, de lácteos y del complejo ovino tuvieron similares trayectorias.

2. Cambios estructurales: del agro a la agroindustria y del productor agropecuario a la empresa bioindustrial

2.1. Inductores de cambios en la producción agropecuaria

Diversas razones hilvanadas a lo largo de las últimas décadas han ido modelando una nueva realidad sectorial. La magnitud y profundidad de las transformaciones —internacionales y locales— les otorgan una marcada irreversibilidad a los cambios; implican quiebres productivos y delinean una estructura, una conducta tecnoproductiva y un resultado claramente diferente a las vigentes en el pasado.

En el plano externo: i) se reconfiguran los mercados internacionales de alimentos —el reingreso chino a los mercados mundiales, el desmembramiento de las execonomías socialistas, las políticas norteamericanas y la transformación que siguió a la Comunidad Económica Europea en una mayor integración, reimpulsando el comercio mundial—; ii) la biotecnología aplicada a los complejos agroindustriales revoluciona procesos y desarrolla nuevos productos; iii) irrumpen las iniciativas de apoyo a la producción y uso masivo de biocombustibles y biomateriales; iv) las tecnologías comunicacionales aplicadas a la logística y el transporte internacional consolidan la globalización comercial; y, entre otros, v) cambian las pautas de consumo incorporándose nuevos factores decisionales (salud, cuidado del ambiente).

Así, la suma de cambios institucionales, la revolución biotecnológica y su concatenación con la electrónica, la aceleración del crecimiento demográfico y el desarrollo de sociedades intermedias y otras razones indujeron hacia un nuevo escenario mundial para los mercados de productos anclados en el uso de la tierra.⁵⁷ Una de sus manifestaciones

⁵⁷ Especialmente importante en los países que son exportadores netos.

—relevante en su rol de guía de decisiones de producción es la existencia de "ciclos de súperprecios" de las materias primas alimenticias; otra es la presión sobre el mercado de las tierras productivas.

En simultáneo -como se profundiza en el acápite siguiente— a nivel local: i) maduraron y eclosionaron —bajo circunstancias especiales—⁵⁸ un conjunto de innovaciones de producto y proceso que revitalizaron tradicionales producciones (trigo, maíz, carnes, etc.) y sumaron nuevas (soja,⁵⁹ frutas finas, etc.); ii) se perfeccionó un modelo de organización de la producción centrado en el acceso masivo a la tierra vía contratos, la subcontratación de actividades a oferentes altamente especializados y capitalizados y la presencia de una amplia red privada de abastecimiento de insumos industriales, innovaciones e incluso financiamiento de uso agropecuario; y, entre otros más, iii) una inicial combinatoria de precios relativos, políticas cambiarias/crediticias -derechos de exportaciones diferenciales (DEX); readecuaciones crediticias post convertibilidad—, y de algunas infraestructuras cruciales —como la hidrovía— que facilitaron la transición hacia un nuevo modelo de organización de la producción; iv) un conjunto de renovados empresarios -en distintos eslabones de la cadena- y sus concurrentes expresiones de representatividad gremial que introdujeron nuevos modelos de negocios.

58 En lo referido a derechos de propiedad intelectual de semillas modificadas genéticamente, herbicidas e insecticidas.

⁵⁹ La crisis en el mercado mundial de las proteínas derivó en un impulso mundial sobre fuentes vegetales cuyo epicentro fue la soja. Localmente los primeros ensayos sobre variedades y procesos de cultivos datan de las primera décadas del siglo XX; el esquema tuvo un fuerte impulso en los años 70 cuando oficialmente se incorporan diversas variedades de semillas y de manera concurrente iniciativas públicas y privadas impulsaron el cultivo; a lo largo de los años 80 comenzó a consolidarse el complejo en su conjunto con la aparición de varias plantas de molienda cercanas al puerto de Rosario; finalmente desde mediados de los 90 el modelo cobra un nuevo impulso a partir de la adopción de un disruptivo paquete tecnológico.

La interacción entre las favorables condiciones externas y la dinámica productiva, organizacional e innovativa interna generó una ventana de oportunidad a través de la cual la actividad local se reinsertó tempranamente en el contexto internacional. A diferencia del pasado —cuando el agro local copia tardíamente la revolución verde—, a inicios del presente siglo tempranamente adopta, adapta y desarrolla innovaciones que lo ubican entre los líderes de las nuevas tecnologías agropecuarias.

En ese marco, cabe destacar algunos aspectos cruciales considerando el objetivo del presente trabajo: i) el salto tecnoproductivo interno guarda una cerrada relación con la dinámica de los mercados internacionales: ii) los cambios más significativos se verifican en los primeros eslabones de las cadenas productivas (productos primarios y semielaborados) que son la base de la (posterior) agroindustrialización; iii) se despliega en unas pocas pero muy dinámicas actividades que abarcan las primeras estribaciones industriales (semielaborados); y iv) a medida que se avanza en las etapas industriales posteriores —la industria alimenticia final, el uso de subproductos en la industria farmacéutica, los textiles con base en fibras naturales o cuero, etc. – las rutinas inversoras e innovativas son mucho menos dinámicas. Más adelante se volverá sobre las razones de esta suerte de "industrialización trunca" y su relación con las políticas públicas en materia de comercio exterior.

Centrando el análisis en los eslabones primarios de las cadenas agroindustriales, éstas han mutado hacia una nueva estructura que deviene en una conducta y *performance* de los decisores agropecuarios marcadamente distinta a la vigente en el pasado.

2.2. Del productor integrado a las redes de producción

El nuevo modo de producción primaria aplica particularmente en una decena de actividades agrarias anuales y de secano localizadas tradicionalmente en la región pampeana; centrada inicialmente en la soja y el maíz, se fue difundiendo en dos planos: i) en otras agriculturas—como las pasturas perennes e incluso a un segmento de las actividades hortícolas de baja escala desarrolladas en zonas periurbanas—; ii) hacia nuevas localizaciones (NOA y NEA)—desplazando cultivos preexistentes, ganadería y bosques naturales—.

Adopta otro ritmo y particularidades en las economías regionales; actividades de ciclo plurianual o que demandan rápida industrialización de la materia prima, si bien conservan algunas características del modelo previo —como alto porcentaje de uso de tierras propias— también fueron adoptando algunos rasgos del nuevo modelo —por ejemplo el uso creciente y generalizado de insumos industriales—, lo que señala la importancia —indirecta— de los cambios en curso.

A continuación, profundizaremos sobre los cambios centrados preponderantemente en las actividades pampeanas de exportaciones (particularmente los cereales y oleaginosas) para luego analizar sus eventuales aplicaciones a las denominadas economías regionales.

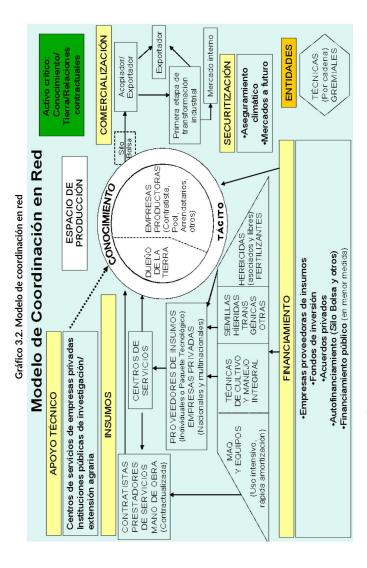
2.2.1. Estructura

Desde el punto de vista de la organización el nuevo modo de producción se asienta en tres pilares: i) la separación del propietario de la tierra (terrateniente en el sentido lato del término) de la empresa de producción agropecuaria (EPA), quien asume la coordinación, dirección y el riesgo del negocio; ii) la "desverticalización" de (buena) parte de las actividades de producción sobre terreno a favor de los contratistas (empresas

especializadas de servicios); iii) un peso decisivo del aprovisionamiento de insumos industriales en la conformación del paquete tecnoproductivo del agro.

En este esquema, los contratos tienen creciente peso como instrumento de relación entre las partes a la vez que la calidad y diferenciación del producto final se convierten —además de una mayor cantidad— en las metas productivas. En otro orden, implica, necesariamente, ampliar el mapa de agentes económicos, especializaciones productivas, innovaciones constantes, sistemas de relaciones, reparto del riesgo y una renovada dinámica conjunta de funcionamiento. Adelantamos que estos aspectos replantean la relación con el resto del aparato productivo. Sintéticamente los bloques de la nueva estructura son los siguientes:

Propietarios de tierras, agentes económicos que tienen la propiedad de uno de los factores claves de producción; mientras que una parte ellos (decreciente en relevancia total y creciente en magnitud individual) sigue operando con el modelo integrado, otro segmento cede el uso de la tierra a terceros para su explotación (bajo modalidades que van desde arrendamientos formalizados a contratos verbales por una cosecha, pasando por las históricas aparcerías) (Anlló, Bisang y Campi, 2013; Anlló, Bisang y Katz, 2015; Bisang 2021). Perciben una renta por su uso, que, por lo general está nominado en términos físicos (por ejemplo, quintales de soja por hectáreas); éstos se monetizan al momento de su ejecución con base en las cotizaciones del mercado local (que copia —derechos e impuestos mediante— los valores del mercado internacional) (ver Gráfico 3.2.).



Fuente: Bisang, Campi y Anlló (2013).

Empresas de producción agropecuaria. Conforman un heterogéneo universo cuya actividad consiste en coordinar los diversos pasos productivos, comerciales y financieros; a diferencia del modelo de organización previo, donde el productor controlaba buena parte del proceso —máquinas, mano de obra, algunos insumos—, en este caso, la EPA se organiza con base en la coordinación (y no necesariamente la propiedad) de diversos activos disponibles en el mercado (tierras, semillas, conocimientos, provisión de servicios, etc.) para encarar una actividad de (eventuales) altos beneficios, pero también considerables riesgos.

Comprende distintos perfiles: i) firmas con tierras propias (de antaño o vía nuevos emprendimientos) que desarrollan diversas actividades, con soportes financieros y conocimientos técnicos (compatibles con las escalas económicas y los umbrales de conocimientos requeridos por las nuevas tecnologías), pero que apelan a subcontratar servicios y abastecerse de insumos industriales; ii) empresas cuyos tamaños (en términos de cantidad de tierras) son menores, y tienen un acceso limitado a otros activos críticos (financiamiento y conocimiento), por lo que no condicen con los requerimientos de escalas de las nuevas tecnologías (agronómicas y organizacionales) y complementan su posesión de tierras mediante el arrendamiento de más hectáreas vecinas a las suyas; iii) empresas de producción agropecuaria sin tierras propias (o al menos con uso parcial de tierras de terceros) similar a la figura de coordinador de factores de producción de propiedad de terceros.

Este renovado complejo de empresas (el segmento productivo e innovador más dinámico en las últimas décadas) toma el riesgo de producir sobre la base de la contratación (total o parcial) de tierras, insumos y servicios de terceros.⁶⁰

⁶⁰ Se suman dos perfiles adicionales: la agricultura familiar (centradas con base en el uso de la familia como fuerza laboral, baja escala y fuerte participación de producción para autoconsumo); y formas asociativas (especialmente las cooperativas y/o las uniones transitorias de empresas).

Los caracteriza no tanto la propiedad de la tierra o el acceso a capital, sino la función de coordinación que ésta desempeña en el nuevo modelo, y la posesión del activo estratégico: el "conocimiento". Se financian a partir de la captura de capitales (desde fondos de inversión a acuerdos privados), a la vez que, como toda empresa, busca la forma de minimizar los riesgos (para ello apela a los seguros —cobertura de precios futuros, seguros contra adversidades climáticas, etc.—; a la diversificación de la cartera de cultivos y a su diseminación geográfica —produciendo en distintas localizaciones—). Subyace un cambio básico: el uso de la tierra tiene un costo de oportunidad imputable en el proceso de decisión de los negocios (el alquiler).

Los contratistas de servicios agropecuarios. Poseen diversas maquinarias específicas de creciente sofisticación y manejo operativo especializado. Por lo general, se accede a estos equipos vía bancaria (*leasing*) que permite el acceso a equipos sujetos a rápida amortización tecnológica. Erindan una amplia gama de servicios: siembra, pulverización, seguimiento y control, cosecha, almacenamiento y clasificación de granos, nivelación/preparación de suelos, poda, hotelería de engorde, etc.; por lo que son los operadores concretos de buena parte del proceso productivo, implementan cotidianamente las innovaciones y desarrollan procesos de aprendizaje en el lugar de trabajo. Es

Proveedores de insumos agropecuarios y centros de servicios. A nivel de oferentes de insumos y en línea con las tendencias internacionales se verifica una creciente concentración en las ofertas de semillas, fertilizantes, plagui-

⁶¹ El paquete tecnológico tiene varios componentes: insumos (maquinaria, semillas, etc.), conocimientos codificados y no codificados, y rutinas de organización y gestión. Opera sobre escenarios productivos biológicos altamente variables.

⁶² Los equipos se amortizan en menos de un lustro, lo cual acopla con nuevos ciclos de innovaciones.

⁶³ Los datos del CNA 2018 indican la existencia de 28.211 contratistas de servicios puros (no tienen explotaciones agropecuarias propias) y 7.426 EAP que además de sus actividades productivas brindan estos servicios.

cidas y otros insumos.⁶⁴ Éstos llegan a las EAP a través de una nutrida red de centros de servicios; se trata de oferentes de diversos insumos, servicios tecnológicos, capacitación e incluso financiamiento; en este último caso el esquema opera bajo la forma de adelanto de insumos a saldar —bajo distintas modalidades— contra cosechas. Ello implica que la EPA —el decisor/productor— debe interactuar con diversas asimetrías en el marco de una red de proveedores especializados (la mayoría de ellos de clase internacional).⁶⁵

Agentes de las interfaces comerciales. Los cambios tecnoproductivos operados, a nivel de finca, se complementan con otros en las etapas post cosecha, almacenamiento y clasificación, logística de transporte y comercialización. El segmento de los transportistas se centra, casi con exclusividad, sobre el transporte carretero (camiones), con un escaso desarrollo ferroviario; existen distintos tramos donde se verifican estas actividades: de la chacra al almacenamiento; de la chacra al silo; de los sistemas de almacenamiento a las fábricas (para la molienda) y/o al puerto (para la exportación); similar dinámica se reproduce en la ganadería.

⁶⁴ Globalmente en las últimas dos décadas centenares de firmas proveedoras de semillas y biotecnológicas fueron capturadas —vía compras, fusiones, alianzas estratégicas— por un número acotado de firmas proveedoras e insumos que operan en las fases iniciales de la cadena. El fenómeno se replica localmente dada la presencia de subsidiarias de tales empresas, aunque es atemperado por la presencia de oferentes locales (privados y de organismos públicos). Las mayores concentraciones de la oferta se ubican en el aprovisionamiento de algunas semillas alógamas, fertilizantes y algunos productos de sanidad vegetal (Howard, 2018).

⁶⁵ El aprovisionamiento de insumos agroindustriales, los mecanismos de financiación del capital circulante y el peso creciente de las fases de logística y transporte (especialmente para los productos volcados a los mercados externos) se asienta sobre la creciente presencia de empresas multinacionales, ubicadas en el aprovisionamiento de algunos insumos/procesos críticos de las cadenas productivas; ello refuerza no sólo la dolarización de costos (impacto sobre la cuenta corriente externa) sino también la transferencia de ganancias y regalías al exterior (impacto sobre la cuenta capital del balance de pagos) (Anlló, Bisang y Campi, 2013, op. cit.).

El modelo tiene, además, algunas especificidades en la conformación de sus agentes financieros, ya que la propia dinámica de funcionamiento conlleva una mayor relación de capital circulante/fijo respecto del modelo previo. Las fuentes de financiación provienen de cuatro vertientes: i) la autofinanciación por parte de las EPA (mediada por la posibilidad del manejo de *stocks* con el autoalmacenamiento); ii) los bancos (en especial, la banca pública); iii) los proveedores de insumos (a través de sus centros de servicios); y iv) capitales externos a la actividad que, bajo diversas formas jurídicas y contractuales, trasvasan ahorros del resto de la sociedad (incluso externa) hacia este modelo de producción.

Almacenamiento. Las opciones más usadas son dos: i) silo de terceros/cámaras de frío; en este caso, juegan un rol central las cooperativas y los acopiadores que han establecido una fuerte capacidad de silos fijos; ii) el almacenamiento en silos propios; en este caso existen dos variantes: silos fijos y/o galpones, y los silos bolsa —envases de PVC de gran resistencia y capacidad—, cuya aparición masiva tiene menos de una década y transforma la estructura del sector. El silo bolsa posee un bajo costo y le permite al productor dosificar su stock, fraccionar la venta, apostar a las variaciones de precios y contar con mayores grados de libertad a la hora de elegir a los compradores. Cuando se utiliza esta vía se incorporan como agentes económicos claves a los proveedores de "silos bolsa" y a los oferentes de los servicios de llenado y vaciado de las bolsas.

2.2.2. Funcionamiento

Dinámicamente, las empresas de producción agropecuaria (EPA) operan como coordinadoras de la producción utilizando el conocimiento en la materia y tomando los riesgos asociados con el desarrollo del negocio. Se trata de internalizar un servicio donde, en una primera instancia, se analizan las condiciones de mercado (actuales y futuras) del producto final y de los diversos insumos; en este caso,

el elemento crítico es disponibilidad, costo de oportunidad y condiciones de acceso al uso de la tierra. El acceso —vía contrato— está usualmente valorizado en relación con el precio de la soja (o kg de novillo de exportación o litro de leche), que nuevamente refleja el precio internacional menos todos los gastos derivados de exportar y de los respectivos impuestos.

Perciben un precio final conformado a partir de la cotización internacional, descontados los gastos de exportación y las eventuales detracciones emergentes de los DEX (u otras restricciones cuantitativas); tal precio puede corresponder al producto primario y/o descontarse en las primeras etapas industriales. En el extremo opuesto, evalúa los rendimientos potenciales del cultivo en función de la calidad de los suelos, las tecnologías disponibles, el precio de varios insumos críticos (fertilizantes, plaguicidas y demás) y, entre muchas otras variables, el costo de subcontratación de servicios (siembra, cuidado, cosecha, etc.).

Para el armado de la función de producción, la EPA apela al mercado de insumos agropecuarios (centros de servicios mediante) y a sus redes de comercialización y distribución, mientras que para la ejecución usa a los contratistas de servicios agropecuarios.

Parte esencial de la actividad principal de la EPA es un servicio de coordinación de factores productivos, comerciales y financieros con alta dosis de riesgo; la cobertura de riesgos induce a la diversificación de cultivos/actividades, localizaciones y el uso de diversas coberturas comerciales (seguros climáticos, uso de futuros, etc.).

Como forma de organización de la producción, este modelo rebasa a la denominada agricultura pampeana, y así afecta —con sus particularidades y por diversas vías— a las denominadas economías regionales. Varias son las razones y evidencias parciales que dan origen a esta tendencia; inicialmente, el modelo "pampeano" —agricultura bajo contrato, con un paquete tecnológicos intensivo en insumos industriales, modificaciones genéticas, alta subcontratación

de servicios especializados y financiamiento vía nuevos instrumentos—⁶⁶ se desplazó territorialmente hacia otras ecorregiones, donde difundió el modelo; accediendo a tierras vía alquileres, ello introdujo, en algunos casos, el criterio de costo de oportunidad del suelo (en actividades de larga data y ciclos plurianuales) en el proceso de toma de decisiones productivas.

En otro orden, la intensificación productiva y tecnológica de algunas producciones —como el caso de la vitivinicultura, las frutas finas y los cítricos— se basa en una creciente subcontratación de servicios especializados y una mayor densidad del uso de agroinsumos industriales.

Adicionalmente, nuevos emprendimientos en diversas actividades plurianuales (como la ganadería integrada en los semiáridos, la forestación, la olivicultura) se anclan sobre fondos de inversiones u otros instrumentos financieros idénticos a los utilizados en la agricultura extensiva de secano.⁶⁷

Otro ámbito productivo donde se extendió este modelo de organización es el de horticultura en los periurbanos; con la fuerte impronta de explotaciones de baja escala, en términos de tierra utilizada, alta rotación de cultivos (hasta 4 ciclos en un año), intensificación en el uso de agroinsumo, el eje central es el acceso a las tierras vía alquileres; difiere, en cambio, en un menor uso de subcontratación de servicios especializados a la vez que registra una reducida

⁶⁶ Fondos Comunes de Inversión (FCI), fideicomisos, pooles de siembra, acuerdos privados e incluso los adelantos de insumos contra la venta de (futuras) cosechas sustentados por los Centros de Servicios Agropecuarios.

⁶⁷ Varios FCI aplicados a las producciones agropecuarias han ampliado su mix de actividades hacia producciones plurianuales —ganadería de engorde, olivicultura, vitivinicultura, sistemas integrados entre agricultura y ganadería de ciclo completo, e incluso bioenergías— como forma de acotar riesgos y ofrecer diversos retornos (a distintos plazos y monedas). Por el tipo de producto (plurianuales) y la forma de organización de las actividades (mínima fijación del capital en activos fijos y alta subcontratación) tienden a difundir el modelo a variadas actividades ancladas en el uso del suelo.

utilización de instrumentos financieros y coberturas de riesgo de mercado y/o climáticos (Ministerio de Asuntos Agrarios, Provincia de Buenos Aires, 2021; CNA, 2018).

En síntesis, este modelo fue gestado, en sus inicios, al calor de la expansión de la soja y rápidamente adoptado por buena parte de la decena de cultivos anuales que representan el grueso de las colocaciones argentinas al exterior; así, el denominado "modelo sojero" supera a este complejo y se convierte en una forma —crecientemente dominante— de organización tecnoproductiva centrada en una "geometría variable de negocios" que se expande a otras producciones anuales con epicentro en la región pampeana. Más lentamente y adaptados a las particularidades de los cultivos regionales —ciclos de producción, barreras a la entrada y salida, relación riesgo/rentabilidad—, varios de los parámetros de funcionamiento reaparecen en los modelos de negocios regionales y/o de varios periurbanos de ciudades pampeanas.

Independientemente de ello, el creciente uso de este modelo de organización deviene en una ampliación de la cantidad de subsectores involucrados y el número de empresas que, de manera directa o indirecta, aportan al negocio. En los diversos eslabones del agro en red existen grados variables de concentración, asimetrías económicas y tecnológicas y estrategias de desempeño.⁶⁸ Aun así, existe un hilo conductor que (con diversos matices y densidades)

Las tecnologías y el tramado de relaciones comparten con el acceso a la tierra la trilogía de activos críticos. El impacto de la concentración de la tierra sobre las posibilidades de acceso a ella es relativizado por el dinámico funcionamiento del mercado de los alquileres, la desconcentración de la oferta por el mecanismo de sucesiones/divisiones y, entre otros factores, el acceso de nuevos capitales a la actividad. En otro orden, los modelos de organización subcontratando masivamente tierras, servicios y comprando insumos a pagar contra cosecha reduce las barreras a la entrada de la actividad (ahora no es necesario contar con elevados umbrales de capital para producir, especialmente en las actividades de ciclo corto). Completando la reelaboración del tema concentración, cabe remarcar que ésta ahora se refiere a los restantes activos críticos; el tema es crucial en las ofertas de algunos insumos

articula el accionar de cada uno de los componentes de la red: el éxito individual depende, en cierta parte, del éxito del conjunto; ello explica la presencia de comportamientos concurrentes de colaboración cuando el sistema en su conjunto sufre alteraciones.

Esta estructura productiva, necesariamente, deviene en comportamientos que no condicen con los supuestos establecidos en los modelos interpretativos de funcionamiento sectorial utilizados originalmente. A continuación, examinaremos algunos de los cambios más significativos.

3. Nuevas bases microeconómicas para futuras políticas agropecuarias

3.1. La ampliación del conjunto de actividades resultantes del uso del suelo

A diferencia de lo ocurrido hasta los años 80, la actividad agropecuaria, además de alimentos, se expande también hacia los materiales para la industria/insumos, las bioenergías y un incipiente conjunto de servicios ecosistémicos. Su complejidad productiva —desde los insumos a la logística de abastecimiento al consumidor— remite al uso del concepto de cadena agroindustrial y a la necesidad de una posterior reelaboración de las bases estadísticas. A partir de este enfoque, se analiza la composición —según su valor agregado (VA)— del producido con base en el uso de la tierra para 31 cadenas productivas que, según trabajos recientes, cubren el grueso de la actividad agroindustrial. Como se señaló en el capítulo 2, en su conjunto explican —para el año 2020— el 14% del VA y el 16% del VBP nacional con

⁽como semillas alógamas, algunos fertilizantes y los radicales de ciertos herbicidas) y en el control/dominio de los conocimientos básicos para usar competitivamente los nuevos paquetes tecnológicos.

una composición marcadamente diferente a la del pasado (Lódola, Bisang y Morras, 2018; Lódola, Morra y Picón, 2019; Lódola y Picón, 2021; Bisang y Vernazza, 2021).

Se destaca que el 89% se destina —directa o indirectamente—, a la alimentación humana, alrededor del 10% deriva hacia a la industria manufacturera y/o son insumos biológicos, mientras que poco más del 1% del VA total alimenta a la matriz energética.

Alimentos. Del total del VA generado por las actividades con destino a abastecimiento de insumo o productos alimenticios, 2/3 proviene del reino vegetal (en algunos casos de manera directa —como frutas y hortalizas— o indirecta —como soja utilizada para alimento pecuario—). Es nítida la diferencia con el pasado si se recuerda que, en los años 60, el epicentro era preponderantemente ganadero cuando en la actualidad se desplazó hacia lo agrícola (y dentro de éste hacia las producciones masivas de ciclo anual).

Se destaca el complejo sojero por una doble característica: su preponderancia exportadora y su ausencia directa —casi total— de la canasta de los bienes consumidos internamente (ergo con bajo impacto en los índices de precios).⁶⁹ (Gráfico 3.3.).

Los complejos restantes —que aportan un magro 20% al VA del conjunto— responden a las denominadas economías regionales; se trata de actividades ancladas en territorios específicos, de manufacturación cercana a/en las fuentes de origen de la materia prima y empleadora masiva de mano de obra; su inserción externa es variable: va de enclaves exportadores con significativa relevancia externa

⁶⁹ Nótese la diferencia respecto de mediados del siglo pasado, donde el complejo cárnico lideraba el VA industrial, las exportaciones y, en simultáneo, tenía un marcado peso en la canasta de consumo; en otro orden, mientras que las carnes del pasado se producían a pasto —con un ciclo promedio de 36 meses—, la soja es un cultivo que cubre un ciclo de 6 meses; ello afecta el retardo temporal de las producciones líderes (pasadas y actuales) frente a las señales de precios/devaluaciones.

—limones, algunas frutas finas y peras— a actividades de alto potencial pero confinadas al consumo interno —caprinos y ovinos—.

El aporte de las ganaderías tiene la preponderancia bovina —casi el 40% del VA pecuario—, pero en paridad con la suma de aves (para carnes y huevos) y cerdos: estas dos últimas contribuyen al VA tanto como la icónica producción bovina; en el extremo opuesto caprino y ovinos registran valores mínimos.

Ambos perfiles —lo vegetal y lo animal— tienden a integrarse operativamente densificando la trama agroindustrial en algunos espacios regionales. En el extremo opuesto, varias cadenas de alto potencial no tienen mayores impactos productivos ni exportadores (caprinos, sorgo, hortalizas, etc.). En esa misma dirección, es destacable la baja relevancia de las producciones pecuarias (y su escaso correlato exportador) frente al superlativo desarrollo de maíz y soja (que son "materias primas" básicas para las ganaderías) con presencia determinante en las colocaciones externas con baja o nula transformación local.

⁷⁰ Existen 552 plantas de alimentos balanceados, poco más de 200 extrusoras de soja y una decena de minidestilerías de maíz en las EAP. Otra vía es industrializar en finca productos perecederos: existen 3.066 envasadoras de aceitunas, 2.032 deshidratadoras de frutas y legumbres, 2.491 fabricantes de embutidos y chacinados (INDEC, 2021).

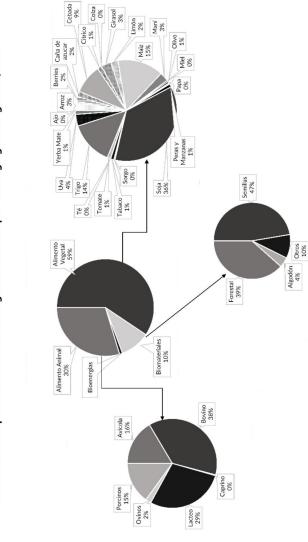


Gráfico 3.3. Composición de las cadenas agroalimentarias por valor agregado. Argentina, 2020

Fuente: elaboración propia sobre la base de Lódola y Picón (2021).

Biomateriales. Poco más del 10% del VA agregado de las actividades "del campo" se destina a generar insumos para diversas manufacturas. El caso más relevante es la biomasa forestal derivada hacia la producción de pasta de papel y sus diversas estribaciones industriales y/o la producción de madera y sus múltiples derivados; similar perfil tiene la producción de algodón y otras fibras, sumado a diversas curtidurías, que ingresan como insumos para la fabricación de hilados y confecciones. A estos casos icónicos se adicionan otros más recientes desarrollados bajo la lógica de valorización económica de subproductos y/o de la transformación de desperdicios —con previo impacto ambiental negativo— en insumos industriales.

Bioenergía. En las últimas décadas Argentina impulsó la producción y el consumo de biocombustibles cuyas materias primas provienen del agro: aceite de soja para el biodiesel, para mezclarse con el gasoil, y la caña de azúcar/maíz para el etanol, para mezclarse con las naftas. Se conformó un nuevo sector basado en un centenar de empresas con impactos económicos evidentes (facturan anualmente entre 2.100 MM de dólares —en 2018— y 3.300 MM de dólares —en 2017—), especialmente para las cadenas referidas a la caña de azúcar, el maíz y la soja (explican entre el 2 y el 4% del respectivo valor agregado) (Bisang, Capelletti y Torroba, 2020). Adicionalmente, existe una tendencia hacia la producción de energía para autoconsumo a partir de diversas fuentes (FAO, 2018 y 2020; INTA, 2016).

Servicios ecosistémicos. Menos visibles debido a su escasa valorización comercial, las actividades ancladas en el uso de la tierra generan (y/o impactan sobre) una serie de bienes intangibles y/o servicios que la sociedad también aprovecha (captura de carbono, uso del paisaje como recreación); una de sus expresiones es el turismo rural.⁷¹ En síntesis, las cifras revelan que el campo amplió sus

⁷¹ Datos del CNA 2018 revelan la existencia de 1441 establecimientos dedicados al agroturismo (INDEC, 2021).

actividades más allá de la centralidad que aún conservan los alimentos; por la forma en que está organizado y la tipología de productos generados, el "agro ampliado" incorpora industria y servicios como parte de sus actividades, aumentando con ello su efecto multiplicador

3.2. Producción y empleo

La agricultura anual de secano, lejos de la atonía propia del siglo pasado, en las últimas décadas creció aceleradamente hasta alcanzar —en el año 2020— un récord histórico cercano a los 140 millones de toneladas; ello significa 3,3 veces más que los 40,1 millones de toneladas registradas a mediados de los años 90. Reforzando su preeminencia por sobre las ganaderías, dicho crecimiento tuvo una etapa inicial de consolidación —de 40 a 65 millones de toneladas hasta fines del siglo pasado—seguida por una explosiva *performance* que duró casi una década —sumando otros 50 millones de toneladas—. La superficie cultivable pasó de 19,7 millones de hectáreas (1994) a 37,7 millones de hectáreas (2020); el área implantada se expandió en casi un 80% (incluyendo un 17% de doble cultivo).

Triplicar la producción aumentando en muy menor medida la superficie cultivada requiere centrar el grueso de las mejoras en la rápida y masiva difusión de un paquete tecnológico cercano a las mejores prácticas internacionales. Estimaciones usando la metodología de cálculo de la productividad de los factores productivos —a nivel agregado— también dan cuenta de ello; otros trabajos —a nivel de cultivos— señalan resultados concurrentes (Lema, 2013; Saini, 2016; Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2021).

Una perspectiva de conjunto revela que buena parte del dinamismo responde a lo ocurrido en unas pocas actividades —soja, maíz, trigo— que, además, concentran el grueso de la producción exportable. Cabe remarcar otro dato: mientras que en soja se procesa internamente más del 80% de la producción primaria, en maíz y trigo, la transformación local oscila en el entorno del 35%; sorgo tiene una industrialización también

menor. Así, la tendencia expansiva responde a un número acotado de cultivos, tradicionalmente denominados pampeanos, con baja industrialización ulterior y clara orientación exportadora.⁷²

Menos dinámicas fueron las producciones agrarias de las economías regionales y de la ganadería. En el primero de los casos, salvo clúster muy imbricados a circuitos internacionales específicos —maní, limón, algunas frutas finas, uvas—, las actividades tuvieron un comportamiento muy moderado (casos de manzanas y peras, olivos, cítricos, frutas de pepita, caña de azúcar y otros).

En el segundo, la ganadería bovina sufrió una reconfiguración sustantiva; desplazada de la zona central por la agricultura extensiva, con episodios sanitarios (aftosa) y afectada —entre 2005 y 2015— por severas restricciones al comercio exterior, vio disminuido su potencial productivo. Una reducción de 10,1 millones de cabezas en el *stock* en el lapso 2007 a 2011 (casi el 20% del total), o el reducido peso de faena, dan cuenta de ello. En sentido contrario la producción aviar —para carne y huevo—se desarrolló rápidamente, con énfasis en el abastecimiento al mercado local y marcados subsidios; más recientemente y en respuesta a condiciones favorables de precios y abastecimientos de insumos y a crecientes demandas internacionales despega la producción porcina.

La composición de esta "élite" de actividades fue variable a lo largo del tiempo; los cambios tienen la fuerte impronta de los DEX y otras restricciones al comercio externo. Inicialmente la aplicación del nuevo paquete tecnológico sumado a la flexible forma de organización se acoplaron con el dinamismo de los mercados externos para sustentar el liderazgo de la soja ya desde mediados de los años 90; una década más tarde y al calor de los aumentos de precios externos, se incrementaron diferencialmente los DEX (con clara intencionalidad fiscal); en paralelo, se introdujeron variadas restricciones físicas a las ventas externas de maíz, trigo, leche y carnes bovinas (bajo la lógica de morigerar la tasa de inflación); el resultado fue una clara tendencia al monocultivo de soja con los consiguientes riesgos en materia de sustentabilidad ambiental y concentración exportadora. El último lustro —también afectado por severos cambios en precios relativos— evidenció cierto dinamismo, interrumpido por la sequía del año 2018, junto a un reequilibrio a favor de los cereales, especialmente el trigo y el maíz.

Las tendencias señaladas previamente, basadas en indicadores físicos, tienen su correlato en el análisis del VA; como se explicita en el capítulo 2 para las estimaciones del año 2020, la cadena soja explica el 24,1% del valor agregado del total de las CAA, seguida por cuatro cadenas: maíz, bovino, trigo y lácteo (Lódola y Picón, 2021, *op. cit.*) (ver Anexo 1).

Estructuralmente esa perspectiva confirma lo expresado previamente: i) el retroceso de las actividades pecuarias respecto de las agrícolas; y ii) el mayor dinamismo de los cultivos pampeanos anuales respecto de "los regionales". Sobre este particular los datos desagregados revelan, adicionalmente, que el salto agrícola responde a un número acotado de cadenas productivas (ver Cuadro 3.1.).

Cuadro 3.1. Variación del Valor Agregado por cadena agroindustrial. Argentina 2001-2020 (en pesos 2007 y porcentajes)

Cadena	2001	2020	Variación	
			Absoluta	Porcentual
Soja	16.599.090.664	30.573.041.520	13.973.950.855,9	35,90
Maíz	3.908.482.173	14.947.448.605	11.038.966.432,6	28,36
Avícola	2.676.069.484	6.354.860.776	3.678.791.291,5	9,45
Porci- nos	2.239.842.847	5.778.585.955	3.538.743.108,0	9,09
Cebada	3.796.579.734	7.252.113.392	3.455.533.658,5	8,88
Trigo	8.469.153.565	10.674.128.609	2.204.975.044,3	5,67
Maní	710.582.280	2.204.129.934	1.493.547.653,8	3,84
Lácteo	10.170.609.970	10.989.163.926	818.553.956,7	2,10
Frutas finas	1.023.988.544	1.733.674.278	709.685.734,4	1,82
Fores- tal	4.344.057.754	4.862.611.713	518.553.958,4	1,33

162 • Agroindustria: transformaciones recientes

Limón	1.393.343.074	1.894.059.394	500.716.319,7	1,29
Caña de azú- car	1.276.466.577	1.512.208.115	235.741.538,6	0,61
Yerba mate	697.818.466	923.840.228	226.021.762,6	0,58
Olivo	242.802.753	439.211.457	196.408.704,2	0,50
Arroz	1.925.758.958	2.043.458.509	117.699.551,2	0,30
Algo- dón	438.812.761	542.108.870	103.296.109,0	0,27
Tomate	694.672.291	784.746.651	90.074.360,4	0,23
Colza	20.197.220	41.508.770	21.311.550,3	0,05
Ajo	245.492.969	259.845.175	14.352.205,5	0,04
Té	59.187.728	64.088.222	4.900.493,9	0,01
Miel	362.031.065	336.713.991	-25.317.073,4	-0,07
Girasol	2.644.033.082	2.575.403.451	-68.629.631,7	-0,18
Caprino	211.946.220	101.546.558	-110.399.662,5	-0,28
Tabaco	933.796.249	817.269.419	-116.526.829,3	-0,30
Papa	489.819.032	371.549.782	-118.269.250,3	-0,30
Sorgo	474.643.010	298.598.513	-176.044.497,2	-0,45
Cítrico	1.268.357.520	1.035.222.653	-233.134.867,5	-0,60
Ovinos	1.449.585.680	1.053.590.193	-395.995.486,9	-1,02
Peras y manza- nas	1.280.237.299	768.468.813	-511.768.485,9	-1,31
Uva	3.844.426.307	2.852.317.728	-992.108.578,9	-2,55
Bovino	16.018.111.094	14.744.378.618	-1.273.732.476	-3,27
Total	89.909.996.369	128.829.893.819	38.919.897.450	100,00

Fuente: elaboración propia con base en Lódola y Picón (2021).

Los complejos maiceros y sojeros (y sus derivaciones posteriores hacia los aviares y porcinos) sumados al trigo y la cebada se destacan a partir de aunar un rápido crecimiento y un elevado peso relativo en el total del VA. Teniendo en cuenta que las cifras previas se refieren a las dos primeras décadas del presente siglo (pero que los cambios arrancaron una década antes), ello es coincidente con la evolución de los indicadores físicos de producción y guarda estrecha relación con la incorporación del nuevo paquete tecnológico (ahorrador de costos sobre la base de grandes escalas). Tiene, además, la impronta de las "señales" derivadas de las restricciones al comercio exterior señaladas previamente y ampliadas en el capítulo 5.

En materia de las economías regionales, la evolución fue menos expansiva. Unas pocas actividades exhiben crecimientos sostenidos sobre la base de incorporar innovaciones sustantivas (centradas en ganar competitividad vía diferenciación de productos), modelos de negocios integrados verticalmente y una temprana inserción en los mercados externos. Pero el grueso restante, a pesar de sus potencialidades productivas, enfrenta severos e irresueltos problemas estructurales que devienen en una baja *performance* productiva; como lo indica la figura previa, varias de ellas exhiben VA inferiores o similares a los registros de décadas atrás (Bisang, González, Hallak, López, Ramos y Rozemberg, 2016; CONINAGRO, 2021; CAME, 2021).

Como resultado, una mirada de conjunto del VA de la totalidad de las cadenas agroindustriales revela, por un lado, la presencia de un conjunto —importante en lo económico pero acotado en lo numérico— de actividades muy dinámicas —en materia de innovaciones y producción— y, por otro, una amplia gama de producciones apáticas y alejadas de sus potenciales productivos.

De esta forma, a partir de su temprana implementación en los años 90 e impulsado por las condiciones locales e internacionales post convertibilidad, se consolida un modelo productivo muy dinámico —en materia organizativa,

comercial, tecnológica y exportadora— pero con una marcada especialización en un número acotado de actividades. Cabe agregar que la volatilidad de las múltiples medidas adoptadas elevó considerablemente el riesgo percibido por el productor; su reacción fue una "preferencia por la flexibilidad" focalizada en actividades de ciclo corto que demanden poca inmovilización del capital. En ese sentido, el modelo de agricultura por contrato, con financiación de corto plazo y uso de múltiples coberturas de riesgo resultó ser altamente funcional; en la misma dirección las innovaciones —comunes a varias actividades— se orientaron. preponderantemente, a reducir costos. Complementariamente, y más allá de unos pocos casos destacables, pasaron a segundo plano las actividades de ciclo productivo más extendido ancladas en las economías regionales, con mayor generación de empleo, innovaciones orientadas a la diversificación y diferenciación de productos, amplias posibilidades de desarrollos industriales posteriores y claros impactos regionales (carnes ovinas, lechería, cítricos, peras y manzanas, foresto-industria).

Otra faceta del proceso de cambio estructural de la actividad radica en su creciente capacidad en la generación de empleo: estimaciones para el año 2017 señalan una ocupación total del orden de los 2,2 millones de personas. Las CAA soja (con 348.000 ocupados), bovino, lácteo, trigo y uva son los que más puestos de trabajo aportan; mientras que las CAA algodón, caña de azúcar, forestal y peras y manzanas son los de mayor intensidad laboral (estimadas en ocupados/VA) (Lódola et al. 2019, op. cit.). Otras estimaciones usando similar metodología indican que los niveles de ocupación superan los 3,2 millones de personas (FADA, 2020).

Sintetizando, a diferencia de lo observado a mediados del siglo pasado, desde mediados de los años 90 los complejos agroindustriales —y en particular su eslabón primario— evidencian un salto productivo de indudable impacto sobre el agregado económico. Son dinámicos generadores

de valor agregado, con base en las nuevas formas de organización de la producción, las conductas tecnológicas y la apetencia de los mercados externos. Consecuentemente, aparecen como aportantes a la generación de empleo particularmente a través de los entramados de servicios especializados, insumos y primeras estribaciones industriales. En ese contexto tiende a manifestarse una clara disparidad a favor de las producciones agrarias de ciclo corto, bajas barreras económicas a la entrada y salida, amplia flexibilidad y simplicidad operativa y esfuerzos innovativos (destinados más a la reducción de costos de *commodities* que a la diferenciación de un espectro más variados de productos finales) e insertas en cadenas globales de valor.

Pero aun así, la nueva estructura y sus rutinas de funcionamiento perfilan un agro que va más allá de su rol tradicional de proveedor de alimentos baratos y divisas abundantes; se proyecta como potencial motor de desarrollo por su efecto multiplicador y capacidad de generación de empleo. En esa línea se suma su potencial innovador, aspecto que examinaremos a continuación.

3.3. Tecnología e innovaciones

El tramado de actividades ancladas en el uso de la tierra evidenció —tímidamente desde los años 80 y enfáticamente a partir de la segunda mitad de los 90— un salto tecnológico que redujo la brecha productiva con las mejores tecnologías disponibles a nivel internacional. Esta dinámica aplica principalmente a la decena de cultivos anuales altamente exportables y anclados históricamente en la región pampeana.

En materia de tecnología de procesos aplicada a los cultivos anuales, tempranamente desde los años 90, se incorporó una oleada de diversas innovaciones que incluyen el uso de nuevos métodos de labranza, como la siembra directa, semillas modificadas genéticamente —transgénicos, mutagénicos y otros—, hasta nuevos sistemas de almacenamientos —silo bolsa— que configuraron un disruptivo

paquete tecnológico. Se difundió rápidamente inducido por la necesidad de ahorrar costos y al calor de lábiles sistemas de derechos de propiedad (en materia de genética vegetal y otros insumos). Posteriormente, a partir de los esperables aprendizajes y ajustes iniciales del nuevo paquete tecnológico, las nuevas condiciones económicas y financieras derivadas de la salida de la convertibilidad y las posteriores dinámicas de los mercados externos, se expresaron plenamente a lo largo de la primera década del presente siglo (Alapin, 2006; Qaim y Traxler, 2002; CASAFE, 2010; Ekboir, 2003; Campi, 2008; Anlló, Bisang y Katz, 2015; Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2018).

En otro orden, los rasgos del nuevo set de tecnologías agrarias —mejor captura de humedad, acortamiento de los períodos de labranza, reducción en la cantidad de tareas, simplicidad de manejo—, sumados al modelo de organización de agricultura bajo contrato, derivaron en una ampliación significativa de la frontera cultivable de cereales y oleaginosas hacia nuevas localizaciones.⁷³ Ello se acrecienta, además, con la práctica del doble cultivo que —según datos del CNA, 2018— ronda el 18% para las producciones de cereales y oleaginosas.

En una primera instancia los cambios fueron más intensos en la agricultura que en las ganaderías. Por diversas razones —desde la atonía de los mercados externos a las políticas internas— éstas reaccionaron más lentamente, aunque también incorporaron/tienen disponibles nuevos insumos y procesos. Su evolución tiene la impronta de los cambios estructurales operados en la agricultura; en ese sentido, el dinamismo agrícola restó tierras a la ganadería tradicional que —con base en el uso de nuevos procesos e insumos— trasladó parte de su actividad a zonas

⁷³ Así, los 20/22 millones de hectáreas que se dedicaban a este tipo de agricultura desde hacía varias décadas se transformaron en los 32/35 millones de hectáreas de las últimas décadas; dos terceras partes de las expansiones se relocalizaron hacia superficies previamente ocupadas por las denominadas economías regionales (Bisang, 2018).

semiáridas apoyada en otras pasturas, manejos y razas; así la ganadería pampeana se va desdibujando y ganan relevancia los desafíos tecnológicos propios de los ecosistemas de los semiáridos o semitropicales como plataformas ganaderas. Otro cambio disruptivo es el desarrollo (masivo) del *feedlot* en la etapa de engorde.⁷⁴

Además de ello, en las dos últimas décadas se adoptan innovaciones radicales en la producción aviar; sobre la base de genéticas importadas, subsidios a la producción y abundante aprovisionamiento de materia prima —soja y maíz—, la actividad reproduce la lógica de redes de contratos (en las etapas de recría del pollito hasta la faena y la comercialización).⁷⁵ Más recientemente, la producción porcina ingresó en una dinámica similar.

Avances tecnológicos de similar impacto se verifican en similar lapso en los cultivos perennes y otrora de exclusiva localización "regional". Se observan modificaciones técnicas en las producciones de caña de azúcar (ahora transformadas en complejos sucroenergéticos), los vinos, la olivicultura, las peras y manzanas, y los cítricos y frutas finas. La intensificación en el uso del riego, los procesos productivos (de poda y mantenimiento, fertilización, etc.), las mejoras genéticas (v. g. el uso de micropropagación de cultivos y clones) y las mejoras en los sistemas de almacenamientos y conservación (v. g. técnicas de atmósfera controlada, cámaras en frío, etc.) derivan en la ampliación de zonas potenciales de producción hacia donde estas actividades encuentran su desarrollo. A diferencia de "lo pampeano" y dado que varias de estas actividades incluyen actividades industriales y de servicio, las innovaciones --además de reducir costos-- apuntan a

⁷⁴ Basado en la alimentación industrial (mezclas de granos y aditivos), el control sanitario y el seguimiento de la evolución del peso a partir del ingreso del ternero como materia prima reduce a la mitad el tiempo de engorde respecto al esquema pastoril tradicional.

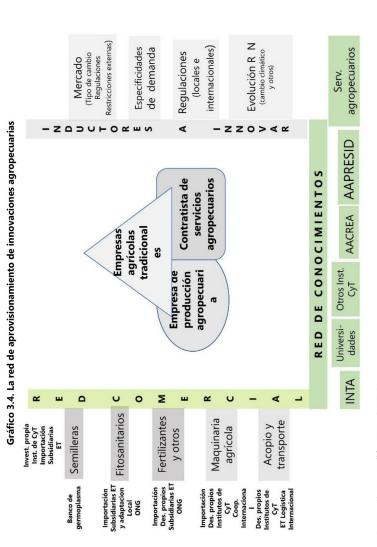
⁷⁵ En poco menos de un lustro desarrollar un pollo pasó de 65 días a 39; ello, sumado a elasticidad de sustitución con la carne bovina, redujo el tiempo de la respuesta de la oferta de carnes a variaciones en los precios.

diferenciar productos por diversas vías (v. g. certificación de calidad de frutas frescas, marcas de vinos) (Alonso, 2016; COVIAR, 2017).

En los complejos agropecuarios buena parte de los insumos (tecnologías) para las innovaciones provienen de empresas industriales y de servicios externas al decisor agropecuario; su aprovisionamiento es mediado por una red de suministro: proveedores de semillas/viveros/cabañas, fabricantes de equipos, oferentes de herbicidas e insecticidas, y fertilizantes son algunos ejemplos.⁷⁶ Este esquema se complementa con el complejo de instituciones estatales de ciencia y tecnología, liderados por el INTA.⁷⁷

⁷⁶ Existe una creciente tendencia hacia la internacionalización en el abastecimiento de tecnologías, lo cual adiciona otro componente dolarizado en la función de costos.

⁷⁷ Si bien no puede atribuirse una centralidad excluyente en el aprovisionamiento de las nuevas tecnologías —cuyas expresiones a nivel de terreno se materializaron con una fuerte impronta privada— al complejo de instituciones públicas de CyT, éste aporta una amplia masa crítica de capacidades que, operativamente, es valorizada en la conformación de subsistemas particulares para dar respuestas a demandas sectoriales. Además, cobra particular relevancia en la asistencia tecnológica hacia actividades —de menor porte, mayor impacto local y alto potencial— que no conforman el acotado núcleo de actividades claramente inducidas por los mercados externos.



Fuente: Bisang, Anlló y Campi (2015).

Frente a este esquema de aprovisionamiento el decisor agropecuario - en materia de innovaciones - considera una serie de precios relativos de insumos y productos (reflejo de los precios internacionales, las tasas de cambio, las concentraciones de mercados y otros temas), enfrenta riesgos propios de la actividad (climáticos y sistémicos) y debe decidir sobre actividades con distintas rentabilidades, duración del ciclo de producto y grados de flexibilidad a lo largo del proceso. Estos condicionamientos nuevamente lo inducen a desarrollar esquemas altamente flexibles de producción y a innovar permanentemente en respuesta a problemas que, por la propia dinámica biológica, se modifican constantemente. La flexibilidad del *mix* de productos —a la que se hizo mención previamente— tiene como contracara una marcada flexibilidad innovadora; el decisor agropecuario, los contratistas de servicios agropecuarios y otros componentes de la red se tornan innovadores "obligados" inducidos por la presión del mercado y por los constantes cambios que devienen de la evolución propia de la naturaleza. Consecuentemente, la velocidad de difusión de las innovaciones guarda estrecha relación con la conformación en red de la estructura de la actividad.

Como resultado, con diversos énfasis y características, las principales actividades agroindustriales evidencian un ritmo innovador que las posiciona competitivamente en el plano internacional. En cultivos anuales y a diferencia del pasado, la brecha tecnológica con las mejores prácticas internacionales es nula o escasa, dependiendo más de la conveniencia económica que de la capacidad técnica de adopción y adaptación a suelos y climas locales; los vaivenes en el mayor o menor uso guardan estrecha relación no sólo con su disponibilidad y pleno dominio, sino también y fundamentalmente con los precios relativos (insumos/productos), impactados por los DEX y REX. Adicionalmente, comienzan a desarrollarse plataformas tecnológicas de usos múltiples de impacto sobre el resto de la economía (v. g. plataformas biotecnológicas de uso en salud humana,

enzimas de uso industrial). Respecto de esta dinámica cabe destacar que, como se puntualiza en el capítulo anterior, existe una diversidad de uso y aplicación entre zonas, tipos de producciones y perfil de productores.

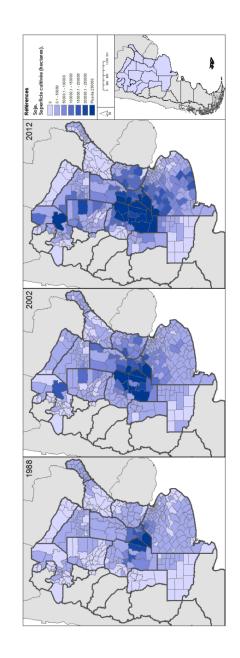
3.4. Uso del suelo: relocalización y cuidados ambientales

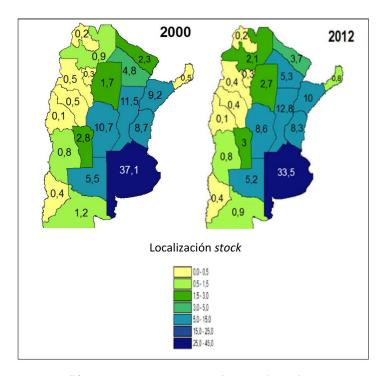
La reconfiguración productiva, las nuevas formas de organización de la producción y las inducciones de las demandas internacionales derivaron en i) intensificación del uso del suelo y ampliación de la frontera productiva; ii) rebalanceo de la ocupación de la tierra entre agricultura y ganadería; iii) cambios en las localizaciones entre cultivos.

Los datos censales y cartográficos indican que Argentina cuenta con una superficie de poco más de 206 millones de hectáreas pasibles de usos agropecuarios en un sentido amplio. De ese total, la superficie agrícola implantada para todo tipo de cultivos era —en los años 60 y hasta mediados de los 90— poco más de 20 millones de hectáreas; datos recientes indican que trepó a 33 millones (2002) y 36,6 millones de ha (2018); o sea, estas actividades ampliaron la frontera productiva, a la vez que intensificaron su uso y redefinieron sus destinos.

En ese sentido, las modificaciones ocurridas en las últimas décadas derivaron en un desplazamiento de la ganadería por parte de la agricultura (especialmente en la zona pampeana); y un crecimiento de ésta en simultáneo con cambios en su composición (territorial y por cultivos). Resulta destacable la expansión de la soja hacia los territorios norteños especialmente en el primer decenio del presente siglo. Un proceso similar opera con el cultivo del maíz a lo largo del último decenio, siguiendo no sólo la "ruta de la soja" sino también expandiéndose hacia la zona centro-oeste del país (tomando como epicentro el tradicional cordón maicero argentino). La "intensidad agraria" de la zona pampeana central afectó también la localización de la ganadería, especialmente la cría y la invernada (ver segunda parte de la gráfica, Gráfico 3.5.).

Gráfico 3.5. Relocalización productiva: soja y ganadería bovina de cría. Argentina, 1988, 2002 y 2012





Fuente: Anlló, Bisang y Campi (2015) con base en datos de Censos (INDEC, 1988 y 2002) y SIIA (2015) y Observatorio Ganadero (2012).

Se evidencia el desplazamiento de la actividad cría de la región pampeana hacia zonas extrapampeanas, causado por el avance de la agricultura. Las restricciones a las colocaciones de carnes —desde 2006 a 2015— (a las que se hizo mención en el capítulo 2) disminuyeron severamente los *stocks* (especialmente de vacas para reproducción) y relocalizaron la actividad de cría en las zonas marginales. La introducción masiva de los *feedlot* entre los años 2004 y 2012 terminó de reconfigurar el mapa ganadero. Unos pocos de gran porte se integraron a las expansiones agrícolas del NOA y NEA,

mientras que la mayor parte se ubicó en la zona central—allende las capacidades de faena, los centros de consumo y la existencia de una masiva fuente de aprovisionamiento de insumos para alimentos balanceados—.

Este tipo de "ajustes de localización" basado en un modelo de producciones con alguna flexibilidad se despliega sobre suelos y ambientes que no siempre son plenamente compatibles con el tipo de actividades desarrolladas. Ello tiene un costado ambiental, de relevancia creciente en términos de sustentabilidad económica, productiva y social y, puntualmente, de impacto sobre el comercio internacional.

El modelo productivo de los años 60 otorgaba una menor relevancia al tema descansando en las bondades propias de la reconversión natural derivada de las rotaciones (bajo el paradigma "agropecuario") dentro de la propia unidad productiva. La disrupción de nuevos cultivos —la soja y otros menores—, el uso más intensivo de plaguicidas y fertilizantes y la mecanización tardía que tuvo lugar desde los años 70 y se acentuó hasta bien entrados los 90, se asentaron en un modelo de alto impacto ambiental. Diversos trabajos dan cuenta de la erosión de suelos, la pérdida de biodiversidad y aumento en las emisiones de GEI asociadas al modelo de agricultura tradicional -arado, plaguicidas masivos y baja reposición de nutrientes—, inserta en mercados internacionales poco dinámicos y demandas macroeconómicas locales por mayores saldos comerciales positivos y recaudaciones fiscales.

A modo de ejemplo: las condiciones ecosistémicas del sudoeste bonaerense (SOBA) son compatibles con la ganadería —especialmente de cría y recría— (y en algunas zonas, de trigo o cebada), lo cual cimentó largamente la actividad, incluso sobre la base de un perfil de pequeños/medianos productores; las restricciones a las colocaciones externas y otras intervenciones al mercado cárnico (años 2005-2007) derivaron (modificaciones del suelo mediante) en su reemplazo por la siembra de trigo; nuevas restricciones sobre el comercio externo del trigo terminaron en la implantación de soja (con magros rendimientos); años más tarde, algunas investigaciones referidas a la calidad de suelos que soportaron estas combinaciones reveló un marcado deterioro (AACREA / Grupo Capital Natural de Argentina, 2014).

La consolidación de un modelo agrario para los cultivos anuales de secano —siembra directa, semillas transgénicas, herbicidas asociados de baja residualidad y la organización productiva bajo contrato— más otro conjunto de tecnologías aplicadas a otras producciones (engordes intensivos confinados) delinean un escenario diferente. Sus impactos deben ser evaluados en referencia al modelo previo y atento a las condicionantes de precios relativos, formas de organización de la producción y presiones de demandas productivas, fiscales y de balance comercial.⁷⁹ Desde esta perspectiva señalamos las siguientes grandes tendencias, siempre en el marco de un esquema en constante evolución:

- Los impactos positivos sobre la calidad de suelos derivados del reemplazo del esquema agrícola tradicional (roturación de suelos y uso de herbicidas múltiples con residualidad prolongada) por otro centrado en la siembra directa y menor uso de herbicidas que tienen menor toxicidad y residualidad (implantación vía siembra directa con menor cantidad de tareas y reducción del rango de herbicidas).
- Menores emisiones de CO2 —por hectárea/tonelada producida— derivada de un modelo agrícola ahorrador de combustibles fósiles.
- La producción y creciente uso de biocombustibles en reemplazo de fuentes energéticas de origen fósil.
- El avance inicial sobre bosques nativos y la baja reposición —vía reforestación y/o bosques artificiales bajo lógicas de explotación comercial—; esta tendencia

⁷⁹ Considerando que toda actividad humana interfiere y altera equilibrios naturales, en este caso la presión sobre los recursos es manifiesta, especialmente ante la disrupción del nuevo modelo agrícola. Desde esta perspectiva, se trata de evaluar costos-beneficios de los distintos modelos productivos —organización, paquetes tecnológicos, composición de actividades y otros aspectos— a fin de precisar una tendencia general (más allá de indicadores de impacto particulares).

- comienza a revertirse a partir de la Ley de Protección del Bosque Nativo, y se verifican, más recientemente, caídas en el ritmo de deforestación con leves incrementos en implantación de bosques artificiales.
- Una imperfecta reposición de nutrientes, especialmente en zonas de mayor antigüedad de explotaciones; el tema es particularmente denso en nutrientes que no son pasibles de regeneración a través de los propios procesos agropecuarios (caso de fósforo, calcio).

En los cultivos perennes existe una tendencia similar pero matizada además por los requerimientos de los consumidores y/o por los desarrollos de las bioenergías. A nivel pecuario, los sistemas de engorde intensivos —bovinos, aviares y/o porcinos— implican tensiones sobre el ambiente especialmente por las derivas acuíferas y el tratamiento de desechos; medidas remediales —desde diversas instancias gubernamentales— se asocian con bioenergías para autoconsumo y/o de bioinsumos (Viglizzo, 2014 y 2015; Viglizzo, Ricard, Taboada y Vázquez Amabile, 2019; Feldkamp, Cañada y Amabile, 2019).

En síntesis, el conjunto productivo tiene un costado altamente sensible en esta temática, hecho que amerita un enfoque sistémico que compatibilice distintas aristas (desde la sustentabilidad estrictamente ambiental a la sostenibilidad social). Bajo esa lógica, diversas experiencias sectoriales y/o microeconómicas señalan que buena parte de las rutinas productivas y sus consecuentes impactos ambientales responden a las señales de precios/rentabilidad que modelan los negocios y a la propia estructura organizativa de cada actividad. La revisión de medidas restrictivas al comercio exterior —como las implementadas en las últimas décadas en los mercados locales— revela que afectan significativamente los impactos productivos sobre el ambiente.

3.5. Rentas, costos y precios en las cadenas agroindustriales

Las modificaciones en la estructura y conducta de los diversos agentes económicos de las CAA devienen en rutinas diferentes a las del pasado en materia de formas de reparto de la renta, estructuras de costos y formación de precios de los alimentos.

La visión dominante en los años 60 era considerar que el sector agropecuario estaba basado en unidades productivas altamente integradas que, con baja velocidad e intensidad, respondían a las señales de precios. El eje de sus actividades era el aprovisionamiento de productos frescos y/o industrializados para la elaboración de comidas en el hogar (al que llegaban a través de cadenas comerciales acotadas); para el productor, la estructura de costos habitualmente no contemplaba el costo de oportunidad de la tierra, incluía unos pocos insumos, parte de la mano de obra era contratada (la restante era familiar) y estaba nominada en moneda local; sus ingresos, en cambio, quedaban atados al comercio internacional a través de una composición intensiva en bienes/salarios (dado la, casi simbiótica, relación entre el perfil de exportación y la canasta básica de consumo). Es decir: ingresos en dólares y costos en pesos. Para el consumidor, el costo de los alimentos tenía un alto componente de insumos provenientes de la actividad agropecuaria y agroindustrial; o sea que cualquier modificación en las condiciones que rodean al comercio exterior afectaba el presupuesto del hogar. Sobre esta base, los cambios en los precios relativos (por ejemplo los derivados de una devaluación) afectaban positivamente al productor (ingresos en dólares y costos en pesos) y/o, eventualmente, al exportador según el lapso del ciclo productivo. La contracara era el impacto negativo sobre el consumidor (ingresos en pesos y costos de los alimentos en dólares). De esta manera las traslaciones de recursos involucraban, por un lado, al sector y, por otro, al resto de la economía y a los consumidores.

Las nuevas condiciones estructurales cambiaron estas rutinas. Inicialmente, el pasaje creciente del modelo vertical al de cadena, sumado a los cambios tecnoproductivos y a la ampliación de las producciones finales de las CAA, deriva en la incorporación de nuevos agentes y actividades, y suma complejidad en el mecanismo de reparto. Ahora cualquier intervención o cambio exógeno que afecta al conjunto de la CAA dispara una serie de señales y tensiones en dos planos: i) al interior de la cadena; y ii) entre las cadenas agroindustriales y el conjunto de la economía (desde el fisco a los consumidores, sin dejar de lado las reservas del Banco Central).

En el primero de los temas, ello remite al análisis de los mecanismos temporales por los cuales cada eslabón de la cadena productiva da respuesta a una intervención y/o a la aparición de una cuasirrenta aleatoria (por caso un aumento en los precios internacionales) en función de su jerarquía al interior de la CAA. No resultan neutrales: i) el momento en que se toma la medida (dado que a lo largo de los ciclos productivos -contratos mediante— hay diversas posibilidades de impactos entre parte de la red); ii) el uso de instrumentos selectivos según eslabón de la cadena —DEX/REX diferenciales entre insumos importados y productos primarios y/ o entre productos primarios y las primeras etapas de elaboración industrial—; iii) el grado de concentración e internacionalización de los agentes y mercados de cada bloque particular de la red. De esta forma, el doble impacto -- entre las CAA y el resto de la economía y al interior de los eslabones de las CAA— implica que los cambios en precios relativos deriven en una amplia gama de posibilidades según sea el ciclo del producto, la densidad de la cadena, las asimetrías internas de poder de traslación de impuestos, y, en otros más, de

las previsiones contractuales establecidas para anticipar eventuales cambios en las condiciones de mercado y/ o en sus regulaciones.

Adicionalmente, resulta pertinente puntualizar la creciente presencia de insumos, cuyos precios están nominados en moneda externa, en las estructuras de costos del sector primario. Bajo las nuevas condiciones, la dupla ingresos dolarizados versus costos de producción en moneda local no se verifica para el conjunto de las actividades (y menos aún para las preponderantemente exportadoras que dominan el núcleo de las colocaciones externas) dado que i) una parte relevante del costo corresponde al alquiler de tierras y éste se fija en términos físicos tomándose, para su valorización, un activo dolarizado); ii) del resto de los costos, parte relevante corresponde a insumos industriales transables internacionalmente y con altas concentraciones en su oferta local; iii) en algunos casos las materias primas y/o los semielaborados son directamente importados. Estas situaciones se manifiestan con distintas intensidades sectoriales dependiendo de la complejidad técnica de las funciones de producción utilizadas, la intensidad en el uso de insumos industriales, el grado de apertura exportadora y la densidad de uso de capital.80 Desde esta realidad, para un productor -de soja, maíz y otros cultivos anuales masivos-, ingresos y costos tienden a equipararse en su nominación en moneda externa; ello implica que su competitividad externa depende crucialmente de su productividad física y de las infraestructuras complementarias; en otro orden, y como se lo mencionara en el capítulo precedente, se tornan cruciales

⁸⁰ Estimaciones indican que en el caso de la soja el componente importado ronda entre el 50 y 72%, mientras que en ganadería oscila en torno del 40% con claros desvíos según modelo (muy bajo para cría y elevado para feedlot) (AACREA, 2020); discriminando la participación de los alquileres, otro trabajo llega a conclusiones similares: en el caso de la soja y del maíz los costos pesificados son 2/3 del total (FADA, 2020).

DEX/REX, especialmente cuando insumos y productos son alcanzados por tasas/restricciones cuantitativas con diferentes niveles y/o modalidades.

La nueva forma de organización del agro, la creciente complejidad de la agroindustria, los cambios en la logística y comercialización y las formas de alimentarse de los consumidores replantea la rutina de formación de los niveles y evolución de los precios. Cuanto más industrializado es el alimento y/o más eslabones tiene la cadena productiva menor tiende a ser el peso de la materia prima agropecuaria. Si a estas razones sumamos que i) el perfil exportador recae sobre un complejo -el sojero— de nula presencia en la canasta de consumo; ii) el coeficiente de exportación/VBP es reducido para buena parte de los bienes salarios contenidos en la canasta exportadora; y iii) varias de las cadenas de aprovisionamiento de productos estacionales frescos funcionan como no transables internacionalmente, surge un complejo tablero para analizar la relación que existe entre los precios de alimentos ante cambios en el precio de las materias primas (especialmente los provenientes de las señales externas de precios). En términos operativos la incidencia de la materia prima en la formación del precio puede seguir dos senderos. El primero de ellos indicaría que, bajo supuestos de perfecta competencia, información plena y racionalidad completa, el oferente del alimento terminado incluirá la proporción exacta del insumo en el precio final. En el segundo -más cerca del mundo real—, el formador de precios va escalando porcentajes adicionales de incrementos por actividades de transformación a partir del precio de la materia prima, y tales márgenes (no siempre) son fijos y de aplicación automática.

Es materia de análisis cuál de las dos rutinas utilizan los productores de alimentos a la hora de fijar sus precios. Por un lado, existen —desde la lógica del impacto de las exportaciones de bienes salarios— un conjunto de

productos exportables que no forman parte de la canasta de consumo. No es menos cierto, sin embargo, que éstos están indirectamente relacionados cuando compiten por el uso de la tierra, lo cual opera a modo de vasos comunicantes. Por otro lado, las inercias inflacionarias, y la suma de inestabilidades, parecen indicar que en contextos como el argentino, los formadores de precios operan bajo la lógica del adicionar porcentajes (no siempre estables según las expectativas y posicionamiento en el mercado) sobre una materia prima central (mark up) que proviene de la actividad agropecuaria. Todo indica que, más allá del grado de inserción externa de los productos y de la participación de los insumos importados (o transados internacionalmente) en el costo final, los impactos de las variaciones de los precios internacionales y sus traducciones cambiarias siguen teniendo un efecto más complejo y diverso -según las diferentes actividadesque los verificados en el pasado.

En síntesis, a lo largo del capítulo se sostiene que las bases del modelo de intervención en las producciones agropecuarias fueron pensadas para el perfil agropecuario de los años 60/70, lapso donde el objetivo era la producción de la mayor cantidad posible de insumos/productos alimenticios destinados a sustentar mayoritariamente la elaboración de comidas en el hogar y/o, en menor medida, a ser industrializados. La respuesta fue una base productiva altamente integrada, tecnológicamente anómica, de bajo efecto multiplicador e inserción internacional asentada en carnes bovinas y unos pocos productos agrícolas. La actividad en su conjunto exhibía una clara diferencia entre las producciones pampeanas -carnes y cereales- y las economías regionales —azúcar, vinos, algodón—. Las primeras respondían, preponderantemente, a los mercados externos a la vez que se asentaban sobre climas y suelos altamente favorables para las producciones agropecuarias intensivas. Las segundas tenían un perfil de "mercado internista", menor relevancia en el agregado total y estaban asociadas a

ecosistemas específicos. La base productiva era, principalmente, un productor agropecuario integrado verticalmente, articulado comercialmente y con frecuencia de forma asimétrica con las etapas comerciales. Cambios en precios relativos —por caso vía devaluación— derivaban en rentas adicionales y sus respectivas transferencias de ingresos que no se reflejaban en rápidas respuestas productivas.

A partir de los años 90 y más enfáticamente desde la salida de la convertibilidad, se operaron cambios de importancia en el modelo previo; anclados en los cultivos pampeanos y desde el punto de vista de la organización, el nuevo modo de producción se asienta en tres pilares: i) la separación del propietario de la tierra (terrateniente en el sentido lato del término) de la empresa de producción agropecuaria (EPA), quien asume la coordinación, dirección y el riesgo del negocio; ii) la "desverticalización" de (buena) parte de las actividades de producción sobre terreno a favor de los contratistas (empresas especializadas de servicios); iii) un peso decisivo del aprovisionamiento de insumos industriales en la conformación del paquete tecnoproductivo del agro. En este esquema, los contratos tienen un creciente peso como instrumento de relacionamiento entre las partes a la vez que la calidad y diferenciación del producto final se convierten -además del objetivo de obtener una mayor cantidad de producto— en las metas productivas a lograr.

El modelo, preponderantemente aplicado a los denominados cultivos pampeanos, tiene diversas manifestaciones en las economías regionales, según sus propias especificidades, con mayores rigideces productivas y más confinadas al mercado local (y sus consecuentes regulaciones). Por lo mismo, varias de estas actividades no siguieron el ritmo de los cultivos pampeanos e incluso, en algunos casos, fueron desplazadas por éstos.

De esta forma el panorama general, en materia de estructura productiva, presenta, a futuro, matices preocupantes en dos aspectos.

A nivel primario una mirada de todas las cadenas agroindustriales revela, por un lado, la presencia de un conjunto —importante en lo económico pero acotado en lo numérico— de actividades muy dinámicas y, por otro, una amplia gama de producciones apáticas y alejadas de sus potenciales productivos. Tal como se señaló en el capítulo previo, ello guarda cerrada relación con las diversas restricciones al comercio exterior. La volatilidad de las múltiples medidas adoptadas elevó considerablemente el riesgo percibido por el productor; su reacción fue una "preferencia por la flexibilidad" focalizada en actividades de ciclo corto que demanden poca inmovilización del capital. En ese sentido, el modelo de agricultura por contrato, con financiación de corto plazo y uso de múltiples coberturas de riesgo resultó ser altamente funcional: en la misma dirección las innovaciones —comunes a varias actividades— se orientaron, especialmente, a reducir costos. Complementariamente y, más allá de unos pocos casos destacables, pasaron a segundo plano las actividades de ciclo productivo más extendido ancladas en las economías regionales, con mayor generación de empleo, innovaciones orientadas a la diversificación y diferenciación de productos, amplias posibilidades de desarrollos industriales posteriores y claros impactos regionales (carnes ovinas, lechería, cítricos, peras y manzanas, foresto-industria). O sea, un claro subóptimo de las posibilidades de producción.

A nivel industrial, el desarrollo luce muy dinámico y competitivo —en algunas cadenas— en las primeras etapas de transformación, especialmente en aquellos casos donde se verifica una fuerte presencia de empresas integradas en sus actividades a cadenas de valor globales (molienda de oleaginosas y cereales, frigoríficos bovinos, etc.); a ello se suman algunas producciones regionales con base en exitosos modelos imbricados, también, en circuitos internacionales. Menos avances se registran en algunas industrias de la alimentación en las segundas fases industriales y en el desarrollo de varias actividades complementarias (logística,

comercialización, marcas propias, *e-commerce*, etc.), que sustentan una suerte de "agroindustrialización trunca". En ese sentido, la especialización y la inserción externa competitiva se ubican en semielaborados y tiene una escasa presencia en productos y servicios finales.

Independientemente de estas particularidades, las nuevas condiciones de estructura, conducta y performance del complejo agroindustrial incorporan novedades que replantean los supuestos iniciales que se utilizaron para las formulaciones de políticas públicas para el sector. Esa realidad ha cambiado de manera muy sustantiva y aquellos rasgos estilizados que predominaban en el pasado no reflejan la realidad actual. Estamos ante un nuevo panorama que implica reconocer su capacidad de generación de exportaciones genuinas, ocupación territorial, generación de empleo y desarrollo de plataformas tecnológicas de usos extraagropecuarios, y lo proyectan como un potencial vector de desarrollo.

Anexo.	. Evolución del Valor Agregado de las cadenas agroindustriales. Argentina, 2001-2020 (en millones de pesos 2007)	ción a	lel Va	lor A§	gregad	o de l	as cac	lenas	agroi	ndustı	iales.	Argen	ıtina,	2001-	2020	(en mi	llones	de be	sos 2(02)
	2001	2002	2003	2004	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ojto	245	226	257	258	188	285	330	316	329	214	315	372	196	167	209	234	235	236	237	260
Algodón	439	189	172	300	378	320	457	412	362	257	829	524	447	653	238	474	445	496	202	542
Arroz	1,926	1,946	1,920	1,513	1,842	1,806	1,641	1,750	1,974	1,824	2,505	2,449	2,326	2,261	2,055	2,281	2,049	2,164	1,981	2,043
Avícola	2,676	2,094	2,299	3,266	3,569	4,182	4,800	5,151	5,063	5,503	6,423	6,570	6,546	6,537	6,636	6,432	6,274	6,383	6,517	6,355
Bernies	1,024	1,071	1,071	1,055	1,055	1,063	1,071	1,259	1,365	1,609	1,645	1,673	1,598	1,722	1,720	1,808	1,792	1,792	1,769	1,734
Bovino	16,018	16,013	15,949	15,625	15,692	16,248	15,962	15,618	15,247	13,403	13,060	13,496	13,990	13,923	13,904	14,016	14,341	14,859	14,934	14,744
Caña de Azúcar	1,276	1,240	1,195	1,227	1,157	1,152	1,264	1,414	1,378	1,145	1,212	1,262	1,275	1,317	1,227	1,280	1,320	1,368	1,180	1,512
Caprino	212	212	212	211	196	206	179	154	143	135	131	81	78	91	84	91	88	91	86	102
Cebada	3,797	3,617	3,899	4,184	4,304	4,521	4,973	5,752	5,951	6,195	7,191	7,258	8, 207	7,080	6,569	7,326	6,927	7,445	8,686	7,252
Ú trico	1,268	1,161	994	1,173	1,229	1,225	1,381	1,172	1,131	1,118	1,416	1,030	970	1,235	1,243	1,220	1,196	1,181	1,176	1,035
Colza	20	6	13	27	40	17	23	747	966	775	925	1,039	933	825	842	170	98	45	51	42
Forestal	4,344	4,224	3,951	3,959	4,289	4,301	4,568	4,391	4,349	4,748	4,926	5,179	5,367	4,734	4,747	4,765	5,042	5,147	4,977	4,863
Girasol	2,644	3,109	3,049	2,599	3,041	3,132	2,867	3,824	2,175	1,910	3,046	2,820	2,531	1,736	2,574	2,473	2,913	2,865	3,078	2,575
lácteo	10,171	9,153	8,563	9,949	10,407	11,210	10,672	11,124	11,205	11,479	12,423	12,667	12,196	12,178	12,512	11,053	11,007	11,426	10,644	10,989
limón	1,393	1,490	1,405	1,520	1,732	1,741	1,719	1,529	1,616	1,264	1,992	1,643	1,662	1,061	1,771	1,898	1,873	2,236	2,140	1,894
Maíz	3,908	3,703	3,823	3,793	5,148	3,732	5,495	5,579	3,479	5,807	6,125	5,521	8,244	8,643	9,007	10,426	12,839	11,463	14,655	14,947

Mani	711	645	405	522	793	624	1,035	1,093	1,075	1,066	1,205	1,195	1,766	2,006	1,754	1,737	1,876	1,603	2,294	2,204
Mie	362	376	330	362	430	471	330	326	273	270	341	354	307	257	215	382	331	333	308	337
Olivo	243	254	278	405	444	441	473	522	465	439	471	528	473	517	540	496	626	435	409	439
Ovinos	1,450	1,566	1,552	1,581	1,590	1,560	1,522	1,342	1,299	1,248	1,131	937	923	977	992	1,049	1,085	1,024	1,044	1,054
Рара	490	417	410	395	489	523	360	372	381	393	403	420	432	443	456	475	480	429	432	372
Peras y Manzanas	1,280	1,049	1,147	1,039	1,192	1,126	1,113	1,095	1,067	903	1,270	1,215	1, 208	920	852	640	637	701	739	768
Porcinos	2,240	1,764	1,750	2,012	2,223	2,677	2,854	2,833	2,985	2,935	3,074	3,346	3,862	4,140	4,439	4,802	5,181	5,661	5,573	5,779
Soja	16,599	18,608	21,547	19,707	23,845	25,422	29,621	28,572	19,831	34,514	31,856	26,596	31, 633	34,544	38,864	38,139	35, 883	25,108	35,124	30,573
Sorgo	475	465	438	323	472	380	456	480	241	594	728	694	593	266	206	494	412	255	261	299
Tabaco	934	1,162	1,091	1,332	1,351	1,270	1,178	1,202	1,249	1,225	1,247	1,063	1,036	1,172	1,006	864	1,080	957	845	817
Té	59	59	9	99	65	17	78	29	99	82	80	74	74	73	72	74	71	72	72	64
Tomate	692	715	718	723	723	718	729	721	720	724	721	719	717	709	209	710	200	707	705	785
Trigo	8,796	8,581	7,745	8,595	9,110	7,975	9,134	10,119	7,225	7,494	9,960	9,235	6,259	6,996	8,717	7,704	10,343	10,228	10,922	11,079
Uva	3,844	3,238	3,356	3,896	3,960	4,028	4,102	3,884	3,113	3,995	4,053	3,109	3,967	3,869	3,442	2,468	2,950	3,723	3,450	2,852
Yerba Mate	969	299	735	734	785	780	797	782	759	836	811	826	794	904	921	929	784	919	951	924
TOTAL CAA	90,237	89,022	90,338	92,387	101,738	103,236	111,184	113,601	97,545	114,403	121,360	113,895	120,610	122,253	129,121	126,912	130,868	121,348	135,761	129,235

Fuente: Lódola y Picón (2021).

Bibliografía

- Alapin, H. (2006). Historia de la difusión de un nuevo paradigma tecnológico en la agricultura. La siembra directa y sus desarrollos asociados. Tesina de la Carrera de Especialización de Historia Económica y de las Políticas Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Alonso P. (2016). Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales. Complejo productivo vino y mosto. MINCYT. https://bit.ly/3QxAlNA.
- Anlló, G.; Bisang, R. y Campi, M. (2013). Claves para repensar el agro argentino. EUDEBA, Buenos Aires.
- Anlló, G.; Bisang, R. y Campi, M. (2015). Políticas tecnológicas para la innovación: la producción agrícola argentina. CIE-PLAN, Santiago de Chile.
- Anlló, G.; Bisang, R. y Katz, J. (2015). Aprendiendo con el agro argentino: de la ventaja comparativa a la ventaja competitiva. BID. https://bit.ly/3tSNuqT.
- Anlló, G.; Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor. Documento de Proyecto N.º 50. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires-PROSAP-Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2001). Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX. Buenos Aires, Grijalbo Mondadori.
- BCRA (1976). Series históricas de cuentas nacionales de la argentina. Vol. 3. Buenos Aires.
- Bisang, R. (2018). Expansión reciente de la frontera agropecuaria argentina: tecnología, cambio climático y mercados internacionales. En Banzato, G.; Blanco, G. y Perren, J. (comps.). Expansión de la frontera productiva y estructura agraria argentina, siglos XIX-XXI. Prometeo-Asociación Argentina de Historia Económica. Buenos Aires.

- Bisang, R. (2021). Las transformaciones de la agricultura en los últimos años. *Revista Ciencia Hoy*, número especial: "Cambios en el sector agropecuario en las últimas dos décadas", Volumen 29, número 173, pp. 45-49.
- Bisang, R.; González, A.; Hallak, J.; López, A.; Ramos, D. y Rozemberg (2016). Public-private sector cooperation— Argentina. En Fernández Arias, E.; Sabel, C.; Stein, E. y Trejos, A. *Two to Tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. IDB. Competitiveness and Innovation Division. VIII.
- Bisang, R. y Anlló, G. (2016). Da economia agrária à bioeconomia: repensando as abordagens para a análise das modernas agriculturas sul-americanas. En Bühler, E.; Guibert, M. y Oliveira, V. (orgs.). Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização. Abordagens a partir da América do Sul. Porto Alegre. Editora da UFRGS.
- Bisang, R.; Capelletti, L. y Torroba, A. (2020). Los biocombustibles en Argentina: sus impactos económicos y sociales. En López, A.; Fuchs, M.; Lachman, J. y Pascuini, P. (eds.). Nuevos sectores productivos en la economía argentina: impacto sobre el desarrollo y las políticas públicas, pp. 105-147. Eudeba.
- Bisang, R.; Anlló, G. y Campi, M. (2008). Una revolución no tan silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, N.º 190-191, Vol. 48, juliodiciembre.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2018). Relevamiento de tecnologías agrícolas aplicadas. https://bit.ly/3QC4HP3.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2021). Del campo a la góndola. Incidencia de los granos en los precios de los alimentos. https://bit.ly/3xHU0Sx.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2021). 25 años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina. https://bit.ly/3y6m2XZ.
- Braun, O. y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico Estudio caso sobre la economía argentina. En *Desarrollo Económico*, Vol. 20, N.º 80.

- CAME (2021). *Informe sobre el sector primario*. https://bit.ly/3ybgRqR.
- Campi, M. (2008). Cambios históricos en la frontera agraria pampeana. La tecnología y el uso de la tierra. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Campi, M. (2012). Tierra, tecnología e innovación. El desarrollo agrario pampeano en el largo plazo, 1860-2007. Buenos Aires, Prometeo.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N.° 59, pp. 331-351.
- CASAFE (2010). La Argentina 2050. La revolución tecnológica del Agro. Buenos Aires.
- Centro de Agronegocios y Alimentos Universidad Austral (2017). Encuesta sobre las necesidades del productor agropecuario argentino.https://bit.ly/3QFjaJV.
- CFI-CONADE (1968). *Tenencia de la tierra*. Tomo I, 1era. y 2da. parte. Buenos Aires, CFI.
- COVIAR (2017). Plan estratégico. https://bit.ly/2osYjRE.
- Cuccia, L. (1981). Tendencias y fluctuaciones de la actividad del sector agropecuario argentino: indicadores del ciclo ganadero. CEPAL, Buenos Aires.
- De Las Carreras, A. (1986). El comercio de ganados y carnes en la argentina. Hemisferio Sur S.A., Buenos Aires.
- De Las Carreras, A. (2010). Ganado y carnes vacunas. El crecimiento de la agricultura argentina, medio siglo de logros y desafíos. Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N.° 45, pp. 25-47.
- Díaz Alejandro, C. (1975). Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires, Amorrortu.
- Díaz-Alejandro, C. (1969). Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia de la Argentina 1955-1961. Instituto Di Tella. Buenos Aires.

- Ekboir, J. (2003). Adoption of non-till by small farmers; Understanding the generation of Complex Technologies. En García-Torres, L.; Benites, J.; Martínez-Vilela, A. y Holgado-Cabrera, A. (eds.). Conservation Agriculture. Environment, Farmer Experiences, Innovations, Socio-Economy, Policy. Dordrecht, The Netherlands; Boston, Germany; London, UK; Kluwer Academia Publishers.
- Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (2020). *Reporte Agroindustrial*.
- FADA (2020). *El empleo en las cadenas agroindustriales*. Córdoba. https://bit.ly/3nzxjel.
- FADA (2020). ¿Cómo se compone el precio de la leche, carne bovina y pan? https://bit.ly/3ugEIDo.
- FAO (2019). Relevamiento nacional de biodigestores. Relevamiento de plantas de biodigestión anaeróbica con aprovechamiento energético térmico y eléctrico. https://bit.ly/3NaGyfx.
- FAO (2020). Lecciones aprendidas en proyectos de biomasa y biogás en la Argentina. https://bit.ly/3ndI31O.
- Farina, E. y Zylbersztajn, D. (2003). Economics of Networks and Partners of Competition in Food and Agribusiness. Facultad de Economía, Administración y Contabilidad, Departamento de Administración, Universidad de San Pablo, Documento de Trabajo N.º 03/027.
- Feldkamp, C.; Cañada, P. y Amabile, G. (2019). Fascículo especial: Capítulo 7. Aproximación a la huella de carbono de la carne bovina en Argentina. *Revista Argentina de Producción Animal*, 39 (2), 113-131. https://bit.ly/3xKFTMe.
- Ferrer, A. (1963). La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.
- García-Torres, J.; Benites, A.; Martínez-Vilela y Holgado-Cabrera, A. (eds.). Conservation Agriculture. Environment, Farmer Experiences, Innovations, Socio-Economy, Policy. Dordrecht, The Netherlands; Boston, Germany; London, UK; Kluwer Academia Publishers.

- Goldberg, R. y David, J. (1957). A Concept of Agribusiness. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Horward, P. (2018). Cambios en la industria de la semilla desde 2013. https://bit.ly/3nbFwFD.
- Humphrey, J. y Memedovic, O. (2006). *Global Value Chains in the Agrifood Sector*. Working Paper, Viena, UNIDO.
- INDEC (1969). Censo Nacional de Población, Vivienda y Agropecuario 1960. Buenos Aires.
- INDEC (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018. https://bit.ly/35Xkm4d.
- INTA (2016). Relevamiento nacional de plantas de biogás. https://bit.ly/3ndJAVC.
- Lema D. (2013). Crecimiento y productividad total de factores en la agricultura argentina y países del Cono Sur 1961-2013. Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay N.º 1. https://bit.ly/3xN9dS5.
- Lódola, A. y Picón, N. (2021). Cadenas de valor agroalimentarias en argentina: volúmenes y precios en el siglo XXI. Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial (LaDeSeT), Facultad de Ciencias Económicas UNLP. https://bit.ly/3na6mxW.
- Lódola, A.; Bisang, R. y Morras, F. (2018). Cadenas de valor agroalimentarias: evolución y cambios estructurales en el siglo LXXI. MINAGRI. https://bit.ly/3zVTTWc.
- Lódola, A.; Morra, F. y Picón, N. (2019). Cadenas de valor agroalimentarias: evolución en el nuevo contexto macroeconómico 2016/2019. https://bit.ly/3QJ9OgC.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973). La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino. Buenos Aires, Amorrortu.
- Ministerio de Asuntos Agrarios. Provincia de Buenos Aires (2021). Encuesta de arrendamientos hortícolas en PBA. Relevamiento del cordón hortícola platense y el partido de Escobar. La Plata. https://bit.ly/3bcT5BL.

- Observatorio Ganadero (2012). Producción de carne bovina de Argentina: Análisis de factores determinantes. Observatorio de la Cadena de la Carne Bovina de Argentina, informe N.º 1. Buenos Aires.
- Oddone (1957). La burguesía terrateniente argentina. Docencia, Buenos Aires.
- Ordoñez, H. (2000). *La nueva economía y negocios agroalimentarios*. Buenos Aires, Facultad de Agronomía.
- Porto A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N.º 59.
- Qaim, M. y Traxler, G. (2002). Roundup Ready Soybeans in Argentina: Farm Level, Environmental, and Welfare Effects. Presentado en 6th ICABR Conference on Agricultural Biotechnologies: New Avenues for Production, Consumption and Technology Transfer. Ravello, julio.
- Saini, E. (2016). Productividad total de los factores en el sector agropecuario de Argentina, 1913-2010. Tesis doctoral, FAUBA. https://bit.ly/3OtYanG.
- Sesto, C. (2007). Procesos innovativos en la agricultura pampeana: base tecnológica, aplicabilidad tecnológica y factibilidad económica, 1860-1900. *Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Montevideo.
- Silli, M. y Soumoulou (2011). La problemática de la tierra en Argentina. FIDA/MAGyP, Buenos Aires.
- Viglizzo, E. F. (2014). La huella de carbono en la agroindustria. Enfoques y métodos. En *La huella de carbono en la agroindustria*. INTA, Buenos Aires, pp. 19-27. https://bit.ly/3OAuW70.
- Viglizzo, E. F. (2015). Cambio climático en la región ABPU (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay): amenazas y oportunidades. Publicación GPS, Buenos Aires.
- Viglizzo, E. F.; Ricard, M. F.; Taboada, M. A. y Vázquez Amábile, G. (2019). Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: meta-analysis and review. *Sci. Total Environ*, 661, 531-54.

La demanda internacional de productos agroindustriales y la inserción de Argentina

Introducción

Las cadenas de valor agroindustriales tienen un estrecho vínculo con el comercio internacional. Ya sea porque las exportaciones se convierten en el principal destino de su producción y servicios asociados, porque aumenta la utilización de tecnología e insumos importados en el marco de su participación en las cadenas globales de valor, o porque también se incrementa su participación en los flujos de inversión y financiamiento dada la creciente globalización de algunos de sus eslabones.

Resulta difícil, entonces, imaginar el desarrollo de las actividades relacionadas con los recursos naturales renovables en Argentina sin considerar las modificaciones del contexto internacional en el que están insertas. Con un mercado interno de alimentos relativamente pequeño, y bajo crecimiento vegetativo, las posibilidades de expansión están directamente asociadas al desempeño de los mercados mundiales. Este contexto incluye nuevas oportunidades que comienzan a abrirse gracias a los avances científicos y tecnológicos, que definen nuevos usos y senderos para la transformación de la biomasa en energía y otros bienes y servicios biobasados. Pasamos de agro a agroalimentos y de éstos a la agroindustria (incluidas las bioenergías).

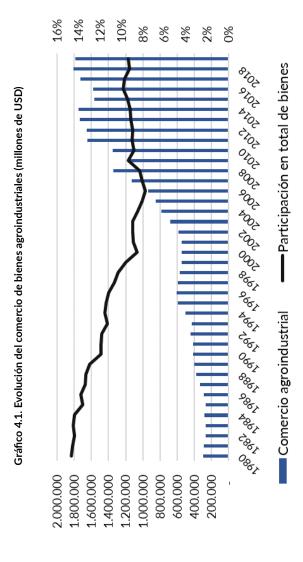
En este capítulo se indaga sobre las transformaciones que han sufrido los mercados internacionales de los principales productos agroindustriales durante las últimas dos décadas, para mostrar que poseen el dinamismo suficiente para justificar una estrategia de desarrollo de Argentina que tenga como pilar principal, aunque no único, las exportaciones tanto agroindustriales como de los sectores vinculados.

Luego de hacer un repaso sobre la evolución y los cambios que ha registrado el comercio mundial de productos agroindustriales en el período analizado, se describirá la inserción de Argentina en estos flujos, para evaluar el grado de aprovechamiento de las oportunidades que se han presentado. Luego, se analizará el futuro del comercio agroindustrial, con el objetivo de identificar la existencia de nuevas oportunidades de exportación y socios potenciales, y presentar los principales desafíos para aprovecharlas.

1. Cambios en el comercio de productos agroindustriales

El comercio mundial de productos agroindustriales ha crecido de una manera extraordinaria durante los últimos 20 años, y ha mostrado un dinamismo superior al del resto de los bienes. Esta expansión rompió la tendencia previa de pérdida de participación en los intercambios totales. En las últimas dos décadas, el valor de las importaciones mundiales de estos productos creció un 224%, llegando a 1,8 billones de dólares, lo que marca una tendencia que aúna tanto volúmenes físicos como precios en ascenso.⁸¹ Esta tendencia contrasta con lo ocurrido en las primeras décadas de la postguerra, donde los esfuerzos de las políticas públicas se concentraron fuertemente en la autosuficiencia alimentaria, con fuertes restricciones a los flujos comerciales y claras distorsiones en los mecanismos de precios, que derivaron en un bajo y errático crecimiento del comercio (FAO, 2000; HLPE, 2011).

⁸¹ En el período 2000-2020 el comercio total de bienes creció un 172%, según cifras de la OMC.



Fuente: elaboración propia con base en OMC.

Tal como puede verse en el Cuadro 4.1., la mayor parte de los bienes agroindustriales ha mostrado tasas de crecimiento extraordinarias, siendo aquellos vinculados al complejo oleaginoso —granos, aceites vegetales y harinas—los que han liderado los aumentos.

Cuadro 4.1. Comercio agroindustrial por grupo de productos (miles USD)

Descrip- ción del producto	Promedio 2001-2003	Participa- ción	Promedio 2018-2020	Participa- ción	Crecimiento
Total Agroin- dustria	534.638.822	100%	1.565.965.811	100%	193%
Oleagino- sos	25.365.904	5%	108.976.780	7%	330%
Aceites vegetales	26.085.985	5%	98.315.991	6%	277%
Frutas	37.480.323	7%	135.287.734	9%	261%
Café, té, yerba y especias	13.712.555	3%	49.210.666	3%	259%
Prep. ali- menticias	63.916.492	12%	221.257.524	14%	246%
Harinas y alim. ani- males	24.673.469	5%	82.476.226	5%	234%
Productos de la moli- nería	6.459.146	1%	20.775.907	1%	222%
Cacao y sus prepa- raciones	15.549.957	3%	49.594.485	3%	219%
Cereales	40.023.374	7%	121.530.841	8%	204%
Carnes	44.143.939	8%	130.223.359	8%	195%

31.874.588	6%	90.961.757	6%	185%
25.938.722	5%	73.355.946	5%	183%
43.638.148	8%	122.927.351	8%	182%
17.442.217	3%	48.314.353	3%	177%
9.414.142	2%	23.085.018	1%	145%
18.471.980	3%	43.694.155	3%	137%
23.269.126	4%	45.396.489	3%	95%
36.605.923	7%	47.592.760	3%	30%
	25.938.722 43.638.148 17.442.217 9.414.142 18.471.980 23.269.126	25.938.722 5% 43.638.148 8% 17.442.217 3% 9.414.142 2% 18.471.980 3% 23.269.126 4%	25.938.722 5% 73.355.946 43.638.148 8% 122.927.351 17.442.217 3% 48.314.353 9.414.142 2% 23.085.018 18.471.980 3% 43.694.155 23.269.126 4% 45.396.489	25.938.722 5% 73.355.946 5% 43.638.148 8% 122.927.351 8% 17.442.217 3% 48.314.353 3% 9.414.142 2% 23.085.018 1% 18.471.980 3% 43.694.155 3% 23.269.126 4% 45.396.489 3%

Fuente: elaboración propia con base en Trademap.

Adicionalmente, este despegue del comercio de productos agroindustriales fue acompañado por un rasgo destacable: la mayor parte del comercio actual está explicado por intercambios de bienes con algún grado de elaboración. De manera creciente, el comercio incluye no sólo materias primas (granos), sino también semielaborados (harinas y pellets para alimentación animal, aceites vegetales) y alimentos finales (sean con manufacturación industrial o bien frescos con acondicionamientos de diversos tipos). Incluso se ha desarrollado el intercambio de otros bienes, como biocombustibles y aquellos vinculados a otras bioindustrias, agroinsumos y tecnologías relacionadas. Actualmente, tanto los países desarrollados como los

⁸² El 50% de los intercambios globales corresponde a productos con una segunda transformación industrial (2T), cercanos a los alimentos terminados, el 30% a productos con una transformación industrial (1T), y el restante 20% a productos sin transformación (ST) (Bisang et al., 2013).

en desarrollo están importando mayores cantidades de alimentos elaborados y de mayor valor, sobre todo aceites comestibles, carnes, lácteos, frutas y hortalizas y preparaciones alimenticias diversas, lo que llevó a una pérdida de importancia de los granos, que habían dominado los intercambios durante el siglo pasado. Es importante destacar que la mayor parte del comercio de productos con más alto nivel de transformación ocurre entre países que poseen algún grado de integración comercial (FAO, 2004; Tejeda e Illescas, Anlló *et al.*, 2013).

Las tendencias descriptas están relacionadas con distintos factores, que han modificado la forma en que se producen, consumen e intercambian los productos agroindustriales, y derivaron en cambios en la dinámica y composición del comercio mundial. Entre ellos pueden destacarse: el crecimiento de la población y los cambios demográficos asociados; el incremento de los ingresos y la mejora en su distribución, especialmente en países en desarrollo; el descenso de la población rural y su reubicación en zonas urbanas; la mayor participación de la mujer en el mercado laboral; cambios en la logística; la irrupción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación; cambios socioculturales y de estilo de vida que han modificado preferencias y patrones, con un mayor consumo fuera del hogar; así como preocupaciones crecientes de los consumidores por la salud y la sustentabilidad ambiental.

Estas transformaciones han impactado positivamente sobre la demanda de alimentos, y de este modo han redefinido las pautas de consumo hacia una mayor sofisticación (y precios), que podría sintetizarse como el pasaje de una dieta alimentaria basada en proteínas verdes a otra diversificada hacia proteínas rojas (carnes) y blancas (lácteos) (García Álvarez et al., 2009). A estos cambios, se le suman otros vinculados a las políticas de producción y comercio en los principales países, como la apertura gradual de China al comercio internacional y su ingreso a la OMC, junto al paulatino abandono de su política de autosuficiencia

alimentaria (Perini, Tejeda e Illescas, 2020); la firma de acuerdos comerciales y la adopción de mandatos de corte obligatorio con biocombustibles, que incorporaron nuevas demandas para estos productos.

Por el lado de la oferta, la producción mundial ha mostrado también un importante crecimiento, explicado principalmente por el aumento de la productividad; en el caso de los granos es el resultante de la adopción de un nuevo paquete tecnológico vinculado con los organismos genéticamente modificados, y también por la expansión de superficie cultivable. Pero durante algunos períodos, este crecimiento ha sido menor al registrado en el consumo, lo que presionó al alza de los precios internacionales. Asimismo, el incremento de la producción estuvo concentrado en algunos países con mayor disponibilidad de recursos naturales, lo que resultó en mayores desbalances regionales y un aumento del comercio.

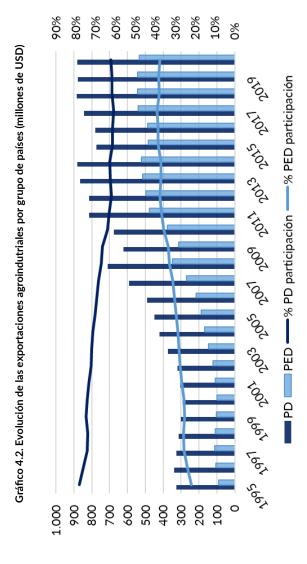
Por otra parte, el comercio de estos bienes ha ido abandonando las formas tradicionales de intercambio para establecerse asentado en una nutrida red de contratos, acuerdos de aprovisionamiento, definición taxativa de productos, incluso formas de producción que rebasan las fronteras nacionales y conforman las denominadas cadenas globales de valor. El concepto central gira en torno a establecer un esquema de producción que sobrepasa las fronteras locales, incorporando procesos, productos y/o servicios de otras geografías para abastecer una demanda segmentada y de creciente cobertura global (Bisang *et al.*, 2013).

Aparecen en este esquema una larga lista de nuevos y/o renovados actores, lo que puede ejemplificarse, en un extremo, con la presencia de hipermercados globales (que se abastecen de proveedores de todo el mundo, tienen marcas propias, facilidades industriales y definiciones de productos y procesos específicos) y, en el otro, de empresas también globales proveedoras de insumos (semillas, herbicidas, enzimas, colorantes, conservantes); pasando por las empresas multinacionales de alimentos, los eslabones de la logística

(control de las cadenas de frío, certificadoras de calidad) y el transporte (particularmente, el denominado multimodal), las instituciones/empresas que determinan las normas que especifican los productos y aquellas vinculadas con los derechos de propiedad intelectual, las empresas ubicadas en la fase previa al consumo (en particular proveedores de *catering* y cadenas de hoteles y restaurantes, HORECA), e incluso las nuevas plataformas de *e-commerce* con cada vez mayor presencia en alimentos (Bisang y Gutman, 2005; Cetrángolo, 2008; Reardon y Farina, 2001).

Las transformaciones analizadas, sumadas a esta nueva forma de organización del comercio internacional, y a una serie de circunstancias políticas —como la caída del muro de Berlín y la flexibilización de los regímenes de planificación centralizada— llevaron a una relocalización geográfica tanto de la producción como de los orígenes y destino de los flujos de comercio. De esta manera, también se han registrado importantes transformaciones en la participación de los distintos países en los intercambios globales, tanto del lado de la exportación como de la importación, con los países en desarrollo ganando importancia.

Mientras que en 1995 los países en desarrollo (PED) aportaban el 22% y los desarrollados (PD) el 78% de las ventas mundiales de productos agroindustriales, en 2019 contribuyeron con el 38% y 62%, respectivamente. De igual manera, en las compras de estos productos los PED aumentaron su participación del 16% al 34%, y los PD las redujeron del 84% al 66%, durante el mismo período. Esto implica que, si bien aumentaron los flujos de comercio globales, fueron los países en desarrollo los que experimentaron un ritmo de crecimiento más acelerado, casi duplicando las tasas de crecimiento anual registradas en los PD.



Fuente: elaboración propia con base en WITS

Cuadro 4.2. Principales exportadores e importadores mundiales de productos agroindustriales (miles de millones USD)

	Valor	Participación	Participación en las exportaciones/importaciones mundiales	nes/importacio	nes mundiales	Variación porcentual anual	centual anual
	2020	2000	2005	2010	2020	2010-20	2020
			Exportadores				
Unión Europea	653	38,9%	41,9%	37,4%	36,3%	2,6%	1,9%
Exportaciones Extra-UE	231	12,6%	13,0%	11,9%	12,9%	3,7%	3,2%
Estados Unidos	171	13,0%	%8′6	10,5%	6,5%	1,8%	3,5%
Brasil	93	2,8%	4,1%	5,1%	5,2%	3,1%	4,7%
China	78	3,0%	3,4%	3,8%	4,3%	4,2%	-4,3%
Canadá	70	6,3%	4,9%	3,8%	3,9%	3,0%	7,4%
Indonesia	46	1,4%	1,7%	2,7%	2,6%	2,5%	7,3%
Tailandia	41	2,2%	2,1%	2,6%	2,3%	1,7%	-3,6%
México	41	1,7%	1,5%	1,4%	2,3%	8,2%	3,6%
India	39	1,1%	1,2%	1,7%	2,2%	5,3%	4,0%
Argentina	37	2,2%	2,3%	2,6%	2,0%	%5'0	-6,2%

Total de las 10 economías	1269	73%	73%	72%	71%	1	1
			Importadores				
Unión Europea	597	36,3%	39,2%	35,7%	32,4%	1,9%	0,2%
Importaciones Extra-UE	178	13,0%	12,5%	11,1%	%9'6	1,4%	-1,3%
China	216	3,3%	2,0%	7,8%	11,7%	7,1%	8,2%
Estados Unidos	186	11,6%	10,7%	8,4%	10,1%	4,8%	2,7%
Japón	77	10,5%	7,3%	2,6%	4,2%	-0,1%	-7,0%
Reino Unido	71	5,8%	5,9%	4,6%	3,9%	1,1%	0,2%
Canadá	41	2,6%	2,4%	2,3%	2,2%	2,5%	1,1%
Corea, República de	37	2,2%	1,9%	1,9%	2,0%	3,3%	-1,6%
Federación de Rusia	30	1,3%	1,9%	2,6%	1,6%	-1,9%	-3,8%
México	28	1,9%	1,8%	1,7%	1,5%	1,6%	-11,8%
India	26	%2'0	%8'0	1,3%	1,4%	3,9%	-6,2%
Total de las 10 economías	1309	%92	%//	72%	71%	%0'0	%0'0

Fuente: World Trade Statistical Review (2021).

Esta transformación está explicada especialmente por China, que se ha convertido en el principal importador mundial, pasando de representar un 3% a un 12% de las compras globales en los últimos 20 años. En 2020, la posición de China se ha fortalecido en carne y granos forrajeros. La recuperación económica después del impacto del Covid-19 y los efectos de la fiebre porcina africana, que afectó severamente su stock de cerdos, llevaron al país a duplicar sus compras en sólo una campaña, de modo que se volvió el principal comprador mundial de estos productos. De otro lado, el aumento de la participación del gigante asiático otorga cierta vulnerabilidad al mercado mundial, frente a las decisiones unilaterales del gobierno chino y la evolución de sus conflictos comerciales con sus principales proveedores.

De todas maneras, considerando todos los países, se observa que las compras de productos agroindustriales se han ido diversificando en una mayor cantidad de países, y han ganado importancia India y otros países del sudeste asiático, el norte de África y Medio Oriente. Como contrapartida, ha caído la importancia de compradores históricos, como la UE, EE.UU. y Japón.

Por el lado de los exportadores, se observa una tendencia similar, hacia la diversificación en un mayor número de países. Con importantes cambios en la composición de los primeros lugares, marcados por el ascenso de países en desarrollo, como Brasil, y algunos del sudeste asiático, como Tailandia e Indonesia. También debe destacarse el aumento de la participación de los países del Mar Negro —Rusia y Ucrania—. Después de alcanzar un pico en 2010, la participación de Argentina comenzó a retroceder, hasta situarse en 2020 por debajo de los niveles registrados a principios de los 2000.

1.1. Precios internacionales: tendencias y ciclos

Uno de los argumentos más importantes que han sido utilizados en contra de la especialización productiva en bienes agroindustriales está relacionado con la hipótesis de Prebisch-Singer. Según esta hipótesis, los precios internacionales de los bienes primarios han mantenido una tendencia secular decreciente, lo que implica que los países que dependen principalmente de tales exportaciones tendrán términos de intercambio decrecientes. Este argumento constituyó un soporte intelectual importante para las estrategias de crecimiento de sustitución de importaciones basadas en la industria que adoptaron muchos países de la región durante las décadas de 1950 a 1970. Sustentaron sus hipótesis en lo ocurrido en el comercio internacional entre los años 30 a 50.

La literatura no es concluyente en este punto acerca de lo ocurrido posteriormente, donde estas actividades evidenciaron cambios tecnoproductivos de magnitud. Para la OCDE los precios —en valores constantes— de los *commodities* agrícolas parecen seguir una tendencia decreciente desde la década del 60, como resultado de ganancias de productividad en la agricultura e industrias relacionadas, y las desviaciones de esta tendencia, como las que resultaron en los picos de precios de 2008,83 2012 y 2021, son temporarias (OCDE, 2021).84 Sin embargo, Sinnott, Nash y De la Torre (Banco Mundial,

⁸³ Según el Banco Mundial, la bonanza entre diciembre de 2001 y junio 2008 ha sido la de mayor duración, con la mayor cantidad de productos y países afectados, aunque los precios no alcanzaron los niveles de mediados de los setenta (Sinnott et al., 2010).

Tomando desde 1990, la cotización de la soja estuvo significativamente más alta que el promedio apenas el 14% de los días; en maíz y trigo dicho porcentaje fue de 13% y 8%, respectivamente. Teniendo en cuenta el ciclo completo entre crecimiento y caída, y utilizando técnicas econométricas para definir cambios estructurales en las series, los días con altos precios se concentraron en tres períodos durante los últimos 25 años: 2008-2009, 2011-2013, y desde fines de 2020 a la actualidad (Bolsa de Cereales, 2021).

2010) indican que no existe una tendencia clara a largo plazo en los precios, ni hacia arriba ni hacia abajo. Nuevos análisis econométricos aplicados a series más largas muestran que, aunque ha habido años de "cambio estructural", los precios parecen seguir una tendencia aleatoria de difícil predicción.

Pero aun asumiendo una tendencia decreciente en los precios, mientras los productores se mantengan por delante de la curva de precios a través de la adopción de tecnología, con la que pueden reducir sus costos con mayor rapidez de la que caen los precios, sus beneficios pueden mantenerse o incluso aumentar.

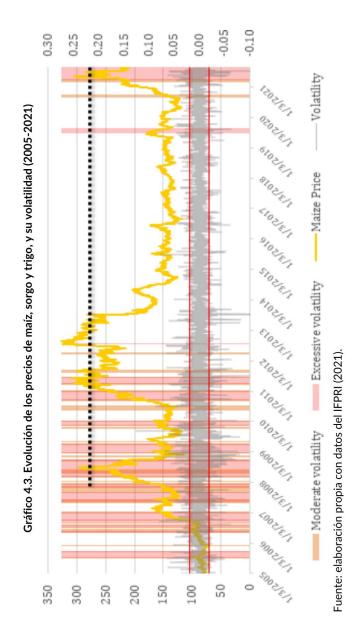
Más allá de ello, es importante destacar que los precios internacionales de los bienes primarios son más volátiles, y esta volatilidad disminuye a medida que se avanza en el proceso de transformación del producto. El Las fluctuaciones en los índices de precios para cada uno de los principales grupos de bienes primarios son mucho mayores que los de, por ejemplo, los índices de valor unitario de los productos manufacturados. Baxter y Koupartisas (2006) muestran que la volatilidad en los términos de intercambio es más alta para los países exportadores de combustibles, seguidos por los exportadores de bienes primarios y luego por los países que se especializan en exportaciones de productos manufacturados.

De esta manera, más allá de que existe evidencia de que la especialización en sectores basados en recursos naturales tiene una relación positiva con el crecimiento económico, Sinnott, Nash y De la Torre (Banco Mundial, 2010) subrayan la importancia de avanzar en las cadenas de valor de bienes primarios, para lograr una

⁸⁵ La volatilidad mide el grado de variación de los precios en un periodo de tiempo, pero no indica su nivel efectivo, con lo cual podría haber alta volatilidad tanto en niveles de precios altos como también en niveles bajos.

estructura productiva y una canasta exportadora con menor exposición a períodos de alta volatilidad, que pueden tener consecuencias negativas sobre la estabilidad macroeconómica.

Actualmente estamos atravesando un nuevo período de precios relativamente altos y alta volatilidad, como puede apreciarse en el Gráfico 4.3. Desde mediados de 2020 la situación se modificó pasando de los precios más bajos a los más altos de los últimos 10 años. Al escenario bajista dado por los efectos iniciales de la pandemia, le siguió un recorrido alcista provocado por expectativas de bajos rendimientos debido a sequías, bajas tasas de interés conjuntamente con alta especulación, y China demandando carnes y granos a niveles sin precedentes, en un contexto de relativamente bajos stocks, y conflictos comerciales con algunos de sus principales proveedores.



teseopress.com

No hay nada nuevo en destacar que los factores determinantes del nivel de precios son las condiciones de la oferta y demanda del propio mercado, pero también de mercados complementarios y/o sustitutos. En las últimas décadas han ganado importancia argumentos relacionados a lo financiero, que contemplan la mayor participación de inversores y fondos especulativos en los mercados de granos, en un proceso conocido como la financialización de las commodities.⁸⁶

Pero hay que diferenciar los determinantes de precios en general, de aquellos determinantes de situaciones más circunstanciales de precios altos. Si se circunscribe sólo a los episodios de precios altos (y alta volatilidad) en particular, Tadasse et al. (2016) puntualizan que los factores que pueden ocasionar estas situaciones en las commodities agrícolas se pueden dividir en tres grupos: los fundamentales, los condicionales y los factores internos. Dentro de los factores fundamentales en la generación de episodios de altos precios y volatilidad se encuentran los eventos climáticos, los shocks en precios del petróleo, y otros shocks de oferta y de demanda. Estos son independientes y exógenos. En segundo lugar, la magnitud del impacto de estos eventos exógenos depende de los llamados factores condicionales (como el contexto político y económico de un país), que pueden exacerbar o morigerar el efecto. Estos factores políticos y/o económicos se refieren a la estructura del mercado, la apertura al mercado internacional y la concentración

En general, se esperaría que la especulación agregue liquidez al mercado de commodities, lo que facilitaría el comercio y brindaría herramientas de cobertura a participantes del sector, lo cual contribuiría a la previsibilidad. Sin embargo, el incremento de la información disponible y la mayor operatoria de los mercados de derivados y fondos de cobertura, junto con la desregulación acaecida desde 2000, instalaron la hipótesis de que estas nuevas condicionantes podrían haber sido causantes de las burbujas experimentadas en los precios. Esta afirmación ha llevado a intentar evaluar el efecto del incremento de la especulación sobre la cotización de las commodities, pero las conclusiones al respecto son bastante ambiguas (Tang & Xiong, 2012, Irwin et al., 2009, Irwin & Sunders, 2010).

en la producción/exportación, así como la transparencia existente en el sector. Por último, los factores internos son endógenos a los episodios de precios altos, y actúan como amplificadores de la volatilidad. Dentro de este grupo se mencionan las políticas discrecionales de comercio adoptadas en períodos de inestabilidad, así como las actividades especulativas (guiadas por las expectativas de los precios) y los niveles de inventarios mundiales.

En este sentido, no hay una causa única que fundamenta los períodos de altos precios y volatilidad evidenciados en los últimos 20 años. La mayoría de los episodios tuvo su origen en causas tales como eventos climáticos extremos, así como *shocks* de demanda/oferta, donde los *stocks* y la política monetaria de EE.UU. resultaron como amplificadores de la tendencia alcista; además el comportamiento de la actividad especulativa está relacionado positivamente con los períodos de alta volatilidad (Bolsa de Cereales, 2021).

En un escenario como el descripto, más allá de las políticas de gestión de riesgo que pueden adoptar los países con una canasta exportadora más expuesta a estas variaciones de precios,⁸⁷ son importantes los esfuerzos a nivel mundial para coordinar las reacciones de los países. El objetivo es evitar la adopción en cadena de restricciones al comercio que conduzcan al mundo a un peor equilibrio, con precios más altos y mayor volatilidad, y consecuencias más negativas para la seguridad alimentaria. Uno de los elementos centrales es la puesta a disposición de los mercados de información de calidad y actualizada, como las alertas de volatilidad brindadas por el IFPRI y el Sistema de Información de los Mercados Agrícolas (AMIS), que brindan mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.

⁸⁷ El Banco Mundial (2010) recomienda la implementación de políticas contracíclicas, con la constitución de fondos de inversión soberana y estabilización, que permitan suavizar el gasto fiscal y distribuir los ingresos entre generaciones.

1.2. Nuevas demandas: bioenergías y otros productos biobasados

El mundo está implementando una transición hacia una era no fósil, promovida recientemente por los postulados de los ODS y lo dispuesto por los acuerdos para mitigar el cambio climático. Centrándose en el procesamiento, almacenamiento, reciclaje y eliminación de recursos biológicos, las industrias de base biológica están liderando esta transición. Estas industrias utilizan materias primas de origen biológico como almidón, azúcar, lignocelulosa, biomasa de algas, diversas grasas y aceites e incluso materias primas derivadas de desechos para producir una amplia gama de biocombustibles, biopolímeros y demás productos, que buscan reemplazar a sus equivalentes de origen fósil. Hoy en día, existe una demanda agregada de productos de base biológica nuevos y existentes (Galanakis, 2020). De esta manera, sobre la base de avances científicos y tecnológicos se adicionan nuevas demandas a los productos primarios, asentadas en nuevas formas de aprovechamiento integral y eficiente de la biomasa para la producción de energía y otros productos biobasados.

Particular atención merecen los biocombustibles, que han venido desempeñando un papel clave, además de los beneficios ambientales derivados de su uso. Un avance en nuevas tecnologías ha hecho evidente la gran contribución de los biocombustibles a la matriz energética renovable y su potencial para el desarrollo industrial sostenible en el futuro cercano. La gama de productos desarrollados es muy amplia, con diversas materias primas de biomasa y tecnologías de producción para biocombustibles líquidos convencionales y avanzados (bioalcoholes, biodiesel, HVO y aviación), sólidos y gaseosos (biometano y biohidrógeno).

Según señala Torroba (2021), durante el período 2000-2019 la producción y el consumo de biocombustibles líquidos se multiplicó por 11. Y una parte de ese consumo fue abastecida a través del comercio mundial. En tal sentido,

el comercio exterior de biodiesel representa el 17% del consumo mundial, con un volumen que supera los 8.000.000 m3. Y por el lado del bioetanol representa el 10% del consumo mundial, con un volumen en torno a los 10.000.000 m3 (Torroba, 2021).

Como pudo apreciarse a lo largo de esta sección, el comercio de bienes agroindustriales ha registrado un crecimiento significativo durante los últimos 20 años, ofreciendo una ventana de oportunidad a los países exportadores netos de estos productos. Gran parte de este crecimiento ha estado explicado por el protagonismo que han adquirido algunos países en desarrollo, especialmente China, que ha aumentado sostenidamente sus importaciones al compás de un proceso de crecimiento que derivó en cambios estructurales en su política agrícola y comercial. Pero la demanda internacional no sólo ha aumentado, sino que también se ha reconfigurado, de la mano de una serie de factores que traccionaron la producción y el comercio de productos con mayor grado de transformación, así como de bioenergía, otros productos biobasados, insumos y tecnologías de proceso y producto relacionados, en el marco de cadenas globales de valor. La producción respondió en aumento, pero a un menor ritmo, lo que derivó en episodios de picos de precios de los principales productos primarios, y también de alta volatilidad. Esto último señala la importancia de avanzar en las mencionadas cadenas de valor agroindustriales, aprovechando las oportunidades que ofrece el mercado internacional para aumentar el valor de las exportaciones y, al mismo tiempo, reducir la exposición de la economía a períodos de alta fluctuación de precios internacionales.

2. Las barreras al comercio internacional de bienes agroindustriales y los acuerdos de comercio

El dinamismo que ha mostrado el comercio internacional ofrece oportunidades a los países exportadores, pero aprovecharlas requiere de esfuerzos negociadores y aumento de competitividad, ahora no sólo centrado en los productos primarios sino también en sus primeras estribaciones industriales y/o servicios asociados. El comercio agroindustrial se caracteriza por mayores barreras con relación con otros bienes. Adicionalmente, durante la última década estas barreras que se aplican a la agricultura se han complejizado, incluyendo algunas no arancelarias y estándares privados.

2.1. Barreras tradicionales: aranceles y subsidios

Previo a la Ronda de Uruguay (RU), por la que se constituyó la Organización Mundial de Comercio (OMC), los bienes agroindustriales habían quedado relegados a la hora de reducir aranceles, regular subsidios o evitar la aplicación de medidas restrictivas al comercio en general (Onyejekwe, 1993). Así, mientras se sucedieron rondas de negociaciones que redujeron sustancialmente los aranceles de productos industriales, los relativos a productos agrícolas permanecieron hasta la RU en niveles elevados. Si bien la creación de la OMC implicó un paso adelante, en cuanto a la inclusión de la cuestión agrícola, los logros alcanzados han sido modestos. Actualmente, la protección en frontera para los productos agrícolas más que duplica en promedio la vigente para los bienes industriales.⁸⁸

Debe destacarse la existencia de crestas arancelarias con alícuotas que llegan a superar el 100% para productos sensibles en gran parte de los países importadores, que se

⁸⁸ El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC incluye la industria alimenticia dentro de los productos agrícolas.

transforman prácticamente en prohibiciones de acceso; ⁸⁹ y de aranceles complejos, donde la alícuota depende de la composición nutricional del producto. Asimismo, el escalonamiento arancelario es una limitación para que los exportadores de productos agroindustriales avancen en las cadenas de valor y logren diversificar su canasta exportadora. ⁹⁰ Además de aranceles, muchos países aplican cuotas y contingentes que limitan las cantidades importadas. ⁹¹ Por haber ingresado tempranamente a las rondas de negociaciones del antiguo GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), la cadena de la soja se enfrenta a niveles de alícuotas más bajos en relación con otras cadenas.

⁸⁹ En un estudio que contempla 33 países, de América Latina y el Caribe y sus principales destinos de exportación, Perini y Tejeda (2021) encuentran que la mayoría poseen aranceles altos (superiores al promedio de la OMC) y picos arancelarios (exceden la media de aranceles del propio país en 3 o más rangos intercuartílicos). Siendo Japón, Egipto, India, UE, EE.UU., China y Vietnam los países con mayor cantidad de productos sujetos a estas medidas. Las cadenas más afectadas son las de uvas, peras y manzanas, tabaco, cebada, arroz, carne aviar, carne bovina, azúcar y lácteos.

Onsiste en establecer aranceles más altos conforme aumenta el grado de elaboración del producto. Estas medidas son aplicadas por la mayor parte de los principales importadores mundiales, y afectan con mayor intensidad las cadenas de cebada, trigo, arroz, soja, girasol, azúcar, tabaco, carne bovina, carne aviar, uvas, peras y manzanas, algodón y forestal (Perini y Tejeda, 2021).

⁹¹ Los contingentes arancelarios establecen cupos, dentro de los cuales se cobra un arancel más bajo. Para las cantidades que entran por fuera del contingente, se cobra un arancel superior, en muchos casos prohibitivo, que transforma el contingente en una cuota. Algunos de los casos más conocidos son la cuota Hilton de la UE, o la cuota de azúcar que posee EE.UU.

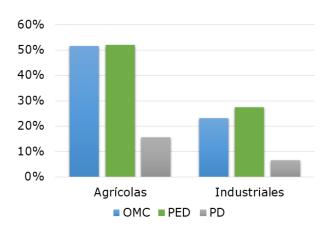
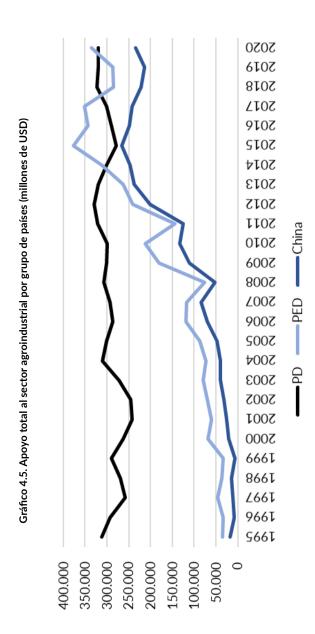


Gráfico 4.4. Aranceles consolidados en OMC por grupos de productos

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

En relación con los subsidios, los resultados de las negociaciones multilaterales tampoco han sido muy satisfactorios para reducir sus efectos distorsivos en el comercio mundial. En los últimos años, mientras los países desarrollados han mantenido, y en algunos casos reducido, sus niveles de subsidios a la producción (Ayuda Interna en la jerga OMC), se observa un uso creciente en los países en desarrollo, sobre todo en China. La normativa de la OMC no se ha adecuado a esta nueva realidad, y los ámbitos de negociación regional no ofrecen soluciones para esta temática. Los mayores avances se han logrado en el disciplinamiento de los subsidios a la exportación, aunque los países han recurrido a ellos en situaciones de crisis.



Fuente: elaboración propia con base en OCDE.

2.2. Nuevos obstáculos al comercio: barreras no arancelarias (BNA) y estándares privados

Además de las barreras tradicionales dadas por aranceles v subsidios, han proliferado en el comercio agroindustrial las barreras no arancelarias (BNA), basadas en preocupaciones vinculadas con la salud de las personas, los animales y las plantas, el cuidado del medio ambiente y otros aspectos del desarrollo sostenible.92 Las medidas fundadas en cuestiones sanitarias —sanidad en general, aunque pueden limitarse a la sanidad animal- y fitosanitarias - sanidad vegetal - se encuentran reguladas a nivel multilateral por el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias v Fitosanitarias (MSF) de la OMC. Visto desde la perspectiva del consumidor, se trata de garantizar el acceso a alimentos inocuos. Pero desde la perspectiva de los productores, muchas veces se percibe que la razón que lleva a los países a la aplicación de esta clase de medidas es el proteccionismo.

Otra cuestión muy vinculada al sector agroindustrial es la creciente preocupación respecto del medio ambiente. Si bien la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo y deseable para la comunidad internacional, medidas basadas en estas preocupaciones son utilizadas en algunos casos para justificar acciones proteccionistas dotadas de un mayor grado de legitimidad social, lo que da origen al denominado "proteccionismo verde". Se debe asegurar el correcto uso de estas medidas para el cuidado de los recursos naturales y no para distorsionar el comercio. Al igual que en las

⁹² La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la UNCTAD (2019) indican que, si bien los aranceles aplicados en dicha región se han reducido a la mitad en las últimas dos décadas, el número de MNA ha aumentado significativamente, de modo que ha afectado el 58% del comercio regional y duplicado en costos a las barreras arancelarias (2019).

MSF y los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), es fundamental la existencia de evidencia científica de las medidas adoptadas.⁹³

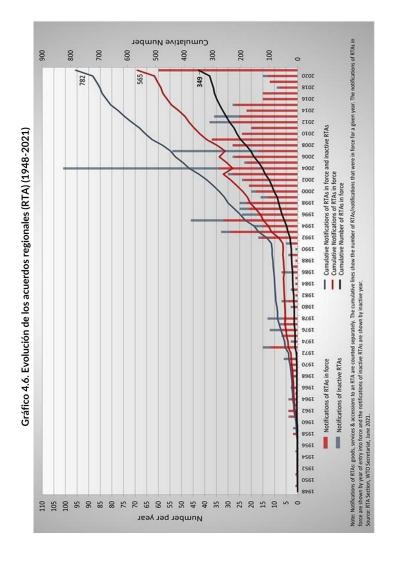
Por último, existe una categoría de barreras que van más allá de las normas de carácter público. Se trata de normas privadas (o estándares) que se han transformado en una de las nuevas preocupaciones en el comercio internacional. Surgidas de iniciativas en su mayoría en los países desarrollados, sobre todo en la UE, pueden originarse básicamente en dos razones: necesidad de brindar certeza a los consumidores o búsqueda de diferenciación de una empresa de sus competidores, mostrando que sigue estándares de calidad y sustentabilidad (económica, social y ambiental) "superiores" a los de sus competidores. Los estándares o normas de carácter privado son de cumplimiento "voluntario". No obstante esto, la presión de las organizaciones ecologistas, de defensa del consumidor, de sectores productores y también de los propios consumidores puede llevar a que un requisito voluntario se transforme en una norma obligatoria. De esta manera, el productor se enfrentará a la dicotomía de cumplir con la norma -con los costos de adecuación y certificación que eso implica- o arriesgarse a perder el mercado. Al ser de carácter privado, estos estándares no se encuentran regulados por la OMC, y por tanto no están sujetos a la negociación entre países.

⁹³ Un informe elaborado por la Fundación INAI señala que desde el comienzo de la pandemia se ha acelerado la utilización de MNA, principalmente aquellas vinculadas a la protección de la salud, con el potencial de convertirse en barreras injustificadas al comercio. En particular, durante los primeros ocho meses de 2020, se observó un crecimiento del 22% en el número de MSF notificadas ante OMC respecto del mismo período de 2019. Esta tendencia creciente del número de notificaciones tanto de MSF como OTC ha venido observándose en los últimos años, con un crecimiento exponencial de OTC en particular en la última década (Perini et al., 2021).

2.3. El regionalismo: una alternativa frente al estancamiento de las negociaciones agrícolas

Para hacer frente a la proliferación de barreras al comercio, a lo largo de la historia moderna los países han asegurado y reforzado sus relaciones comerciales mediante diferentes arreglos. Los esquemas de integración varían en su naturaleza, alcance y efectividad, y van desde las preferencias coloniales y los tratados de libre comercio hasta las uniones aduaneras y los mercados comunes. Desde los años 90 se observa una rápida expansión e intensificación de este tipo de acuerdos preferenciales, bajo distintas modalidades Norte-Sur y Sur-Sur. Más de la mitad del comercio mundial se lleva a cabo bajo distintos esquemas de integración, y se beneficia de preferencias arancelarias (OECD, 2019).

El estancamiento de las negociaciones multilaterales en OMC, con la Ronda de Doha, ha llevado a que los países busquen alternativas para seguir profundizando su integración. Las negociaciones iniciadas con posterioridad a los años 2000 tienen características que las distinguen de los acuerdos preexistentes. En primer lugar, el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales. El segundo aspecto es que se apunta a crear espacios económicos integrados de gran alcance geográfico, con inclusión de países en distintos continentes; se supera, así, la lógica esencialmente bilateral y regional de la mayoría de los tratados en vigor. Y en tercer lugar, los temas abarcados son más amplios y complejos (Tejeda, Jorge e Illescas, 2015).



Algunas de las cuestiones abordadas por estos "acuerdos de integración profunda", tales como comercio de servicios, propiedad intelectual, obstáculos técnicos y compras públicas, están normadas por la OMC. No obstante, en muchos casos se busca establecer compromisos de mayor alcance a los multilaterales, denominados OMC-plus. Asimismo, los acuerdos profundos suelen contener obligaciones en áreas actualmente no reguladas por las disciplinas multilaterales, denominadas OMC-X. Entre ellas se destacan el tratamiento de la IED, la política de competencia, los flujos de capital, las regulaciones ambientales y laborales, y las medidas relacionadas con el otorgamiento de visas (Horn et al., 2010; OMC, 2011). No obstante, ningún acuerdo de esta índole ha logrado negociar reducciones en un ámbito muy importante para el comercio agroindustrial, como son los subsidios a la producción.

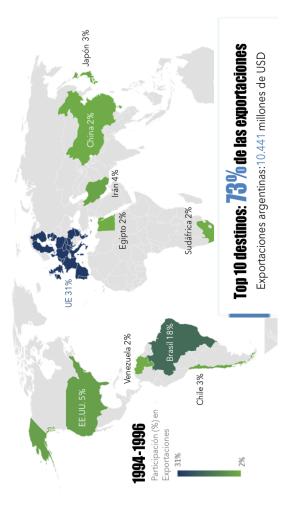
Un punto a remarcar es que las negociaciones de carácter bilateral o regional sólo benefician a los países que participan y generan pérdida de preferencias en aquellos que no participan. Mientras algunos países exportadores, como Australia y Nueva Zelanda, han avanzado en la concreción de acuerdos con algunos de los compradores más importantes, el Mercosur, y por ende Argentina, dada su pertenencia al bloque, no ha conseguido acuerdos extrarregionales de relevancia, lo que plantea una pérdida de competitividad relativa.

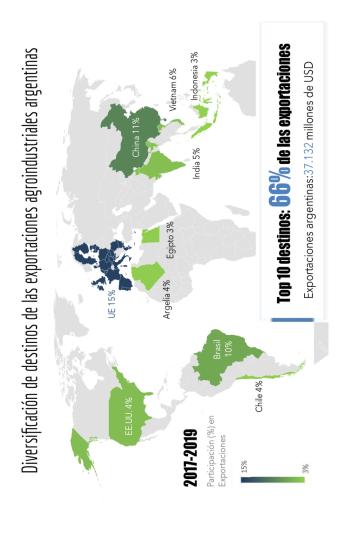
Esto tiene una importancia trascendental, dado que como se detalló a lo largo de la sección, los países llevan adelante negociaciones cada vez más complejas, para hacer frente a crecientes barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos agroindustriales, impuestas tanto por gobiernos como por actores privados.

3. La inserción de Argentina en el comercio agroindustrial

En el capítulo 2 se destacó que las ventas externas de Argentina han crecido a un ritmo menor al de sus competidores, lo que ha llevado a que el país pierda participación en el comercio de productos agroindustriales. Es decir, Argentina no está aprovechando la oportunidad que brindan los mercados internacionales. Asimismo, como se verá a continuación, las exportaciones del país se encuentran concentradas en pocos productos y también destinos, aunque se ha observado una tendencia a la diversificación en esto último. Esta situación aumenta la vulnerabilidad de su canasta exportadora a las variaciones de precios internacionales y las decisiones de política comercial de sus socios comerciales.

Gráfico 4.7. Diversificación de destinos de las exportaciones agroindustriales de Argentina: cambios en la participación (1994-1996 vs. 2017-2019)





Fuente: Perini e Illescas (2021).

Perini e Illescas (2021) señalan que los cambios en el contexto internacional tuvieron su correlato a nivel local. En la década de 1990, Argentina exportaba principalmente a Brasil y la UE, socios tradicionales que eran el destino de la mitad de sus ventas agroindustriales. En ese período, los diez primeros destinos de las exportaciones representaban 73% de las ventas, por un valor de 10.000 millones de dólares. En la actualidad. dichos socios han perdido participación sobre el total y han dado lugar a otros países asiáticos, principalmente China, pero también India, Indonesia y Vietnam, y algunos africanos como Egipto y Argelia, que han cobrado mayor relevancia e intensidad comercial en los últimos años. Como consecuencia, se experimentó una diversificación de mercados de exportación. En la actualidad, los diez primeros productos representan un 66% del total.

Pero a nivel de productos agroindustriales exportados, ocurre lo contrario, ya que se observa un aumento de la concentración en pocos productos de bajo nivel de transformación durante las últimas dos décadas. Previamente, los principales 10 productos agroindustriales exportados representaban 60% de las ventas, mientras que ahora representan 71%. Incluso, sólo el complejo sojero (poroto, aceite, harina y biodiesel) explica el 50% de las exportaciones agroindustriales desde nuestro país.

Esta matriz exportadora llevó a que Argentina se convirtiera en el principal exportador mundial de aceite y harina de soja, con el 50% del mercado internacional. También se encuentra en el tercer lugar en las exportaciones de maíz, soja, aceite de girasol, y dentro de los primeros 10 en trigo, cebada, sorgo y harina de trigo. En 2020, gracias al gran crecimiento de las importaciones desde China, Argentina alcanzó el sexto lugar entre los exportadores de carne bovina congelada. Con respecto a los productos regionales, el país tiene una destacada participación en las cadenas de limones, maní, peras,

miel, yerba mate y oliva. 94 Pero tiene una baja participación en el resto de las cadenas, y una casi inexistente inserción en el comercio de productos procesados.

Gráfico 4.8. Estructura exportadora argentina, productos agroindustriales

1994-1996

	Tortas y pellets de soja, 13%	Aceite de soja en bruto, 8%	Maíz , 7%	
		Aceite de girasol en		Carne bovina
		bruto, 6%	Algodôn, 3%	deshu 3%
Resto, 40%	Trigo , 8%	Porotos de soja, 6%	Frepat o conservat de came bovina, z%	Filetes de pescado congela 2%

⁹⁴ Es el principal exportador mundial de jugo y aceite de limón, aceite de maní y yerba mate, el segundo de maníes preparados, el tercero de peras, el sexto de limones, maníes sin tostar, miel y aceitunas preparadas, el séptimo de aceite de oliva y el octavo de papas congeladas (Lódola, Morra y Picón, 2019).

2017-2019



Fuente: elaboración propia con base en COMTRADE.

De esta manera, Argentina no sólo creció menos que sus competidores, sino que además sus exportaciones se concentran en aquellas cadenas que poseen los menores valores promedio por tonelada importada, y tiene una baja participación en el comercio de productos de segunda transformación, por donde pasan la mitad de los intercambios mundiales (Bisang et al., 2013).

Como se observa en el Gráfico 4.9., esta tendencia hacia una mayor concentración en granos y subproductos de la molienda de oleaginosas derivó en que Argentina sea el país con mayor concentración de exportaciones agroindustriales en los primeros 5 productos, y el de menor valor por tonelada exportada, entre los principales exportadores agroindustriales del mundo.

80% %09 Participación en exp. agroindustriales (%) 40% 20% %0 China México Brasil Argentina Canadá **Nueva Zelanda** Indonesia Alemania Países Bajos EE.UU. Australia 1,000 2,000 3,000 4,000 Valor unitario promedio (USD/t)China Alemania Brasil Nueva Zelanda Países Bajos México Australia Indonesia Canadá EE.UU. Argentina

Fuente: elaboración propia con base en Trademap.

Gráfico 4.9. Primeros 5 productos agroindustriales de exportación

Esto se relaciona con el desempeño de las distintas cadenas agroindustriales y sus consecuencias sobre la estructura productiva, como resultado de las medidas adoptadas durante las últimas décadas. Como se describió en el capítulo 2, Argentina tendió a concentrar sus exportaciones bajo el impulso de tres fenómenos: a) en aquellas cadenas que lograron crecer a pesar de la desprotección de las políticas, especialmente la cadena oleaginosa, donde el país se convirtió en uno de los principales oferentes a nivel mundial; b) aprovechando el dinamismo de la demanda asiática, especialmente en el mercado de aceites vegetales; y c) en respuesta a las crecientes barreras para el ingreso de los productos agroindustriales con mayor grado de transformación que existen en los principales mercados del mundo.

4. El futuro del comercio agroindustrial: perspectivas para Argentina

Los ejercicios de proyecciones elaborados por distintos países y organismos internacionales señalan que las principales tendencias que estuvieron detrás del crecimiento del comercio de productos agroindustriales durante las dos décadas anteriores —vinculadas esencialmente con el crecimiento de los ingresos, la población y los procesos de urbanización y globalización—continuarán traccionando la demanda internacional. Previsiblemente, el comercio internacional de productos agroindustriales seguirá en crecimiento durante la próxima década.

Pero también aparecen nuevos factores, algunos hoy incipientes, que podrían tener efectos disruptivos, y así profundizar tendencias preexistentes e inaugurar otras, con el potencial para transformar la forma en que se produce, consume y comercia abriendo nuevas oportunidades pero también desafíos para los distintos actores de las cadenas de valor. Dury et al. (2019) describen seis tipos de factores dinámicos impulsores de cambios (*drivers*): la amplitud, características y evolución de las condiciones ambientales y biofísicas; los factores

demográficos, incluidos los movimientos migratorios; los procesos de innovación productiva, la tecnología y la infraestructura; los factores económicos, que incluyen cambios en precios y mercados, así como la misma globalización; factores socioculturales, relacionados con tradiciones culinarias y la occidentalización de dietas y prácticas de consumo; y los de carácter político, desde marcos legales y normativos, pasando por políticas nacionales, hasta la gobernanza global (Piñeiro *et al.*, 2021).

4.1. Proyecciones a 10 años: tendencias del consumo y la producción de productos agroindustriales

La demanda de bienes agroindustriales continuará en crecimiento durante la próxima década, según las estimaciones de los principales organismos internacionales. Los países en desarrollo seguirán liderando el crecimiento económico, lo que explica el 80% de las cantidades adicionales consumidas de granos, oleaginosas, carnes y lácteos. Son los consumidores de estos países los que dedican una mayor parte de sus ingresos adicionales al consumo de alimentos (OCDE-FAO, 2021; USDA, 2021). Además, los cambios de estilo de vida continuarán afectando los patrones de consumo y transformando el perfil de la demanda en la mayoría de las regiones.

Es importante notar que, aunque útiles para ilustrar sobre el dinamismo y las principales tendencias de la demanda de productos agroindustriales, estos ejercicios responden a escenarios de línea de base, que generalmente subestiman los resultados obtenidos, dado que no incluyen los productos elaborados de segunda transformación, y tampoco contemplan los impactos de factores disruptivos como los mencionados anteriormente.⁹⁵

⁹⁵ En la metodología de proyecciones, el análisis parte de la evaluación, utilizando modelos computables, de un escenario baseline construido sobre supuestos conservadores. Se asumen proyecciones de crecimiento económico y poblacional de organismos internacionales, clima normal y continuidad de las actuales políticas

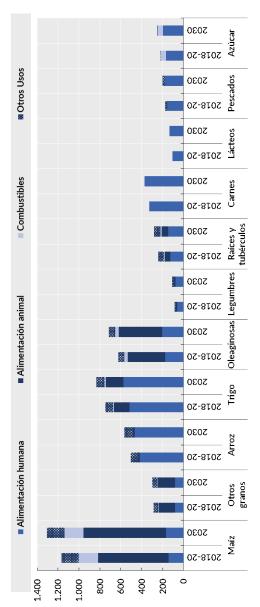
De acuerdo con la OCDE, el consumo de productos agroindustriales crecería un 1,2% anual (Gráfico 4.10.). En relación con la demanda de alimentos, la mayor parte de las cantidades adicionales estará originada en países de ingresos bajos y medios, localizados en regiones con un gran crecimiento esperado de su población, como África subsahariana, sudeste asiático, Cercano Oriente y norte de África. Particularmente, los países de ingresos medios liderarán los incrementos en la demanda de proteínas animales.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), por su parte, estima que el consumo mundial de carnes aumentaría un 17% hacia 2030, y de este modo traccionará los consumos de granos forrajeros y harinas proteicas para su producción. En este sentido, las proyecciones destacan que la utilización de granos y subproductos para alimentación animal (feed) aumentará entre un 12 y un 24% en los próximos años como consecuencia de la intensificación en la producción de carnes y el aumento de los pesos medios de faena. Las ganancias de eficiencias en la conversión por la incorporación de tecnología y mejores prácticas de manejo en los establecimientos productivos actuarían compensando esta tendencia.

Por otra parte, se espera una disminución en la participación de los biocombustibles —especialmente los de primera generación— como destino de productos agropecuarios, ante la revisión de los mandatos de corte obligatorio para biocombustibles de esta generación y el menor consumo de combustibles fósiles, con la demanda concentrándose en países de ingresos medios de Asia. Según el USDA, la demanda de maíz para etanol en EE.UU. se mantendrá constante, aunque continuará siendo uno de los principales destinos del grano, y representará un tercio de su demanda hacia 2030.

nacionales y globales, entre otros. La importancia de sus resultados radica en que son luego utilizados como línea de base para la evaluación de escenarios alternativos.

Gráfico 4.10. Consumo de productos agroindustriales, por uso (millones de toneladas)



Fuente: OCDE-FAO (2021).

En relación con la producción, se espera que el crecimiento también esté liderado por países de ingresos medios y bajos, con condiciones agroclimáticas adecuadas para hacerlo. Aunque todavía existe posibilidad de incorporación de tierras adicionales en algunos países, especialmente de Sudamérica, la principal fuente de crecimiento serían los rendimientos por hectárea, responsables del 70% del aumento esperado, de la mano de la incorporación de tecnología de insumos y procesos, y el cierre de las brechas tecnológicas existentes en la actualidad. La producción de carne se concentraría en unos pocos países, con la carne aviar representando más de la mitad del crecimiento.

4.2. El futuro de los intercambios comerciales

Como resultado de las tendencias descriptas en producción y consumo, el comercio de productos agroindustriales continuará ganando importancia, reflejando cada vez más la evolución divergente de la oferta y la demanda en los distintos países.

Según OCDE-FAO (2021), la participación de las importaciones de alimentos en la disponibilidad de calorías a nivel mundial aumentó del 17% en 2008-2010 al 20% en 2018-2020, y se prevé que continúe aumentando durante la próxima década. Sin embargo, la proporción de calorías importadas varía significativamente entre regiones y países individuales. En el Cercano Oriente y África del norte, las importaciones representaron el 63% de la disponibilidad total de calorías en la región en 2018-2020, una proporción que se espera aumente durante la próxima década.

Por lo tanto, el comercio agroindustrial desempeñará un papel cada vez más relevante para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales, al conectar a los productores con una demanda cada vez más diversificada de consumidores alrededor del mundo (FAO, 2018).

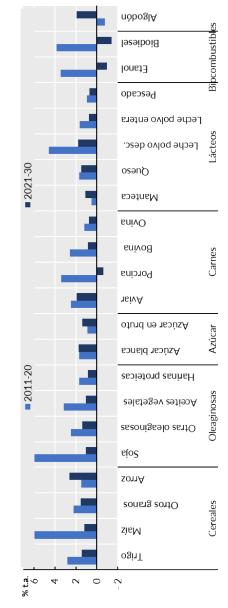
El comercio también ayudará a suavizar las fluctuaciones en los suministros de alimentos y gestionar los riesgos de producción entre países (Gadhok *et al.*, 2020).

Adicionalmente a las contribuciones que el comercio internacional hace a la seguridad alimentaria, crecientemente incorpora diversas facetas vinculadas a la sustentabilidad ambiental. La existencia de un comercio fluido y sin barreras dará garantías y viabilizará la transformación de los sistemas alimentarios en aquellas regiones que no cuentan con los recursos naturales necesarios, o que los han deteriorado, o bien que están implementando sistemas productivos intensivos y poco amigables con el ambiente (Illescas, Regúnaga y Tejeda Rodriguez, 2021).

A nivel de productos, durante la próxima década el comercio agroindustrial seguirá expandiéndose en la mayoría de los productos contemplados en las proyecciones aquí analizadas (Gráfico 4.11.).

El USDA estima que el comercio mundial de maíz aumentaría un 22% hacia 2030 (+41,8 millones de toneladas), y el de soja un 26,7% (+36,2 millones). Los subproductos de la molienda de soja, aceite y harina aumentarían un 13 y 14,5%, respectivamente; las importaciones de carne se incrementarían un 24% para aviar, un 19,7% para porcina y un 15,8% para bovina.

En granos forrajeros, los PED explicarían la mayor parte del incremento de las compras mundiales, que sería satisfecha principalmente por Brasil, EE.UU., Ucrania y Argentina. China, México, Vietnam, Irán, Arabia Saudita y Egipto serían los principales importadores hacia 2030, junto a Japón, Corea del Sur y la Unión Europea.



Fuente:OCDE-FAO (2021).

Gráfico 4.11. Crecimiento del comercio mundial por commodities

China sería responsable del 80% del incremento de las importaciones mundiales de soja, que llegarían a 140 millones de toneladas, y Brasil proveería alrededor del 70% de ese incremento. El aumento de las importaciones de harina de soja estará mucho más diversificado, y Argentina, Brasil y EE.UU. continuarán siendo los principales exportadores. En aceite de soja, India traccionará la mayor parte de las compras, junto a otros PED, que serían provistos desde Argentina. Sin embargo, a pesar de este importante aumento en el comercio de la soja y sus derivados, el comercio mundial de aceites vegetales continuará dominado por el aceite de palma.

China, Corea del Sur y países de Medio Oriente y Asia de mayores ingresos serían responsables del aumento de las importaciones de carne bovina. Brasil aportaría el 50% de ese incremento, y el resto se dividiría entre otros grandes exportadores, como India y Argentina. El crecimiento de las compras de carne porcina estaría liderado por China, México y otros países de Sudamérica y el sudeste asiático, y el de las ventas por la UE, seguida por Brasil, Canadá y EE.UU. La expansión de las compras de carne aviar tiene una base más amplia, nuevamente con China y México mostrando los mayores aumentos, seguidos por países del sudeste asiático y África subsahariana. Brasil y EE.UU., los principales exportadores, junto con Tailandia y la UE, suministrarán el mayor porcentaje de las toneladas adicionales.

4.3. Exportaciones netas: el rol de Argentina y el resto de América Latina

Como se expresó, durante la próxima década, se espera que se intensifique la diferencia entre las regiones exportadoras e importadoras netas. Los países con un crecimiento demográfico lento, baja densidad de población y dotaciones naturales favorables tienden a convertirse en exportadores de productos agrícolas, mientras que los países con un rápido crecimiento demográfico, mayor densidad de población y dotaciones naturales menos favorables tienden a convertirse en importadores.

Particularmente, se espera que América Latina refuerce su posición como principal proveedor neto de productos agroindustriales, con un aumento proyectado de sus exportaciones netas del 19% entre 2018-2020 y 2030 (Gráfico 4.12.). El aumento de la producción y exportaciones de maíz, soja, carne bovina y aviar y azúcar impulsarían esta expansión.

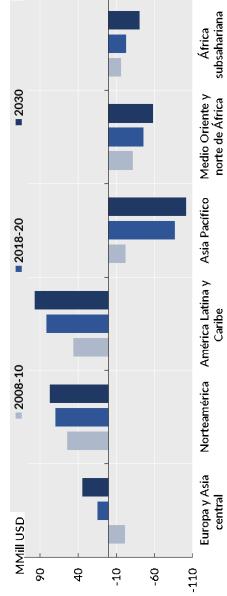
Por su dotación de recursos naturales, tierra y agua, su menor densidad poblacional, un modelo de negocios dinámico, innovador y con alta incorporación de tecnología, y la adopción de prácticas de producción sustentables, especialmente en Argentina, los países de la región tienen el potencial para aprovechar la expansión de la demanda mundial. No obstante, como pudo apreciarse, sería Brasil quien aporte la mayor parte del crecimiento, al menos en los escenarios de línea de base. El país vecino explicaría la mitad del crecimiento de las exportaciones mundiales de carnes. De no mediar modificaciones en las políticas sectoriales de desarrollo productivo, Argentina continuaría concentrando su inserción en el comercio de granos y subproductos.

En relación con los importadores, se prevé que las importaciones netas de la mayor región deficitaria, Asia y el Pacífico, aumenten en un 17% entre 2018-2020 y 2030, en gran parte debido al aumento de las importaciones netas de China (11%). El déficit comercial agrícola chino ha crecido de manera constante durante los últimos 20 años, de USD 2,6 mil millones en 2000 a USD 66 mil millones en 2019, y alcanzó un máximo de USD 86 mil millones en 2020 (en USD constantes de 2014-2016), debido a los brotes de peste porcina. Pero las compras del gigante asiático podrían ser muy superiores. El futuro de sus importaciones abre

interrogantes respecto a la posibilidad de mantener los extraordinariamente altos niveles de importaciones de granos forrajeros y carnes que registró en 2021.⁹⁶

El África subsahariana, el Cercano Oriente y el norte de África también son grandes importadores netos de productos agroindustriales. Se prevé que las importaciones netas de África subsahariana aumenten en un 75% para 2030 debido al aumento de las compras de cereales. El crecimiento de la productividad agrícola ayudaría a mejorar la autosuficiencia de la región y reduciría su déficit comercial. Respecto de la región del Cercano Oriente y África del norte, se espera que sus compras netas aumenten más del 28% para 2030, lo que profundizará aún más su dependencia de los mercados internacionales. Estas regiones seguirán siendo los mayores importadores de alimentos per cápita.

⁹⁶ Las importaciones chinas de maíz se incrementaron un 290% en la campaña 2020-2021, pasando de 7,5 a 29,5 millones de toneladas, las de cebada y trigo un 100% y las de carne bovina un 30%, de acuerdo con datos del USDA.



Fuente: OCDE-FAO (2021).

Σ 0 0 6

Gráfico 4.12. Comercio neto de productos agroindustriales por regiones

4.4. Factores disruptivos: profundización y nuevas tendencias

Existen varios factores, relacionados con las transformaciones del comercio internacional enumeradas previamente, que podrían profundizar las tendencias descriptas de consumo, producción, comercio y precios, e inaugurar dinámicas que plantearían nuevas oportunidades y también desafíos.

4.4.1. Cambio climático y medio ambiente

La creciente atención respecto del cambio climático y el cuidado del medio ambiente en el cual se desarrolla la producción agropecuaria no sólo tiene consecuencias sobre los comportamientos de consumidores y productores, sino que plantea cambios en las políticas relacionadas con el sector.

En el centro de la escena se posiciona la UE, que lidera la tendencia en materias de estándares y protocolos de producción y consumo. Con la aprobación del Pacto Verde Europeo en 2019 y la Ley Europea del Clima en 2021, el bloque adoptó la meta de convertirse en el primer continente carbono neutral para 2050, además de proteger la biodiversidad y los ecosistemas, reducir la contaminación del aire, el agua y el suelo avanzando hacia una economía circular, y mejorar la gestión de residuos. En este marco, presentó la Estrategia de la Granja a la Mesa (Farm to Fork), que entre otras metas, establece: secuestro de carbono en ganadería y agricultura; reducción del uso de pesticidas químicos en un 50% a 2030; reducción de la pérdida de nutrientes en un 50% en 2030, como así también del uso de fertilizantes en un 20% en 2030, promoviendo el uso de compuestos orgánicos; reducción de la dependencia de insumos de alto impacto ambiental; reducción del uso de antimicrobianos; aumento del bienestar animal y promoción de la agricultura orgánica.

En este esfuerzo, la UE no sólo involucrará a sus productores, ciudadanos y gobiernos, a los que otorga cuantiosos subsidios, sino también a terceros países, de manera de mantener un trato equivalente entre productos elaborados localmente e importados, para evitar fugas ambientales y mayor competencia por parte de países que consideran poseen objetivos menos ambiciosos en cuanto a emisiones de gases con efecto invernadero.

Para lograrlo, la UE pretende ir un paso más allá. Entendiendo que los sistemas de certificación voluntarios a cargo de terceros han desempeñado un papel importante pero no son eficaces por sí solos, ha propuesto un marco jurídico para asegurar que los productos que se comercializan en el mercado comunitario sean sostenibles y libres de deforestación, e incluso un mecanismo de ajuste en frontera del carbono, que fije un precio sobre las importaciones en función de su contenido de carbono.

En última instancia, la UE aspira —mediante requerimientos de acceso a mercado y a través de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales— a establecer un estándar alimenticio a nivel global, convirtiendo los compromisos europeos de reducción de emisiones (y sus condiciones financieras, comerciales y políticas favorables dentro del espacio europeo) en restricciones para el resto de los países y para los circuitos privados que interactúan a escala mundial. En consecuencia, no serán estas condiciones sólo requerimientos para acceder al mercado europeo sino a la mayoría de los mercados mundiales al ser aplicadas por otros países (Papendieck, 2021).

Las regulaciones ambientales repercuten sobre emisiones del ciclo de vida completo del producto; bienestar animal y suministro de antibióticos; biodiversidad y forestación; residuos industriales; *packaging*; matriz energética; logística; etiquetados; certificaciones y verificaciones. Sin lugar a dudas, este tipo de políticas afectarán el comercio agrícola durante la próxima década. Por un lado, abrirán nuevos mercados y oportunidades para capturar valor a

través de la diferenciación de productos con atributos vinculados a la *performance* ambiental. Pero por otro, podrían convertirse en barreras no arancelarias e imponer costos adicionales a los productores y afectar los flujos comerciales, lo que impactaría negativamente sobre la seguridad alimentaria y los medios de vida.⁹⁷

Por tanto, la región debe involucrarse en el diseño de este tipo de políticas, para equilibrar los objetivos en competencia de mitigación de GEI, seguridad alimentaria y medios de vida agrícolas (OCDE, 2021). Asimismo, es indispensable trabajar para generar capacidades locales y transferir conocimientos a todos los actores, apalancar el desarrollo verde en las cadenas agroindustriales exportadoras y generar datos locales que permitan dar respuesta y conformidad a las nuevas condiciones de producción a escala global.

4.4.2. Las pautas en el consumo de alimentos

Por otra parte, en conexión con la demanda, varios acontecimientos pueden contribuir a cambios más importantes en los patrones de consumo en los próximos años. En particular, las dietas actuales están siendo cuestionadas sobre la base de preocupaciones vinculadas tanto a la calidad, inocuidad y contenidos nutricionales de los alimentos en relación con la salud humana, como respecto del impacto que la producción de alimentos tiene sobre el medio ambiente (Mensink, Lage Barbosa y Brettschneider, 2016).

Desde el punto de vista nutricional, las tres críticas principales son: el aumento del consumo de proteínas animales; el alto contenido calórico que, en combinación con

⁹⁷ Beckman et al. (ERS, 2020) estiman que las reducciones en la utilización de insumos propuestas por la estrategia europea reducirían la producción agrícola en el bloque entre 7 y 12%. Dependiendo de la profundidad con que esta estrategia se traslade al resto del mundo, los precios internacionales podrían subir entre 9 y 89%, lo que afectaría el bienestar global y la seguridad alimentaria mundial.

la vida más sedentaria, llevan al sobrepeso, asociado a la creciente participación de productos altamente elaborados; y la insuficiencia en la ingesta de frutas y verduras. Surgen así iniciativas a nivel público y privado para promover el consumo sustentable y facilitar la transición a dietas saludables y sostenibles, incluyendo etiquetados nutricionales, junto a otros ambientales (Piñeiro *et al.*, 2021).

Por otro lado, la inocuidad de los alimentos y los riesgos sanitarios han sido un tema central tanto de consumidores como de gobiernos, que ha resultado en regulaciones y sistemas de control en el área productiva y comercial. La reciente pandemia del Covid-19 ha generado una nueva e intensa preocupación sobre el papel del comercio de alimentos en la difusión de enfermedades. Es por ello que mantener a los consumidores informados sobre el ciclo de vida del alimento desde el campo hasta la mesa convierte la trazabilidad en una de las principales herramientas de gestión en materia de inocuidad.

Asimismo, la creciente importancia y pertinencia de requisitos vinculados a las dimensiones mencionadas se expresan en estándares comerciales, que irían en aumento en los próximos años. Responder y adecuarse a dichos estándares impondrá cambios en la organización de la producción, que pueden ser de dificultoso cumplimiento para productores y empresas medianas productoras de alimentos. Pero por otra parte, estas iniciativas pueden abrir nichos de alto valor para quienes logren anticiparse y adecuarse a estas normas ofreciendo atributos diferenciales.

En este sentido se prevé que aumente aún más el interés en fuentes alternativas de proteínas, como las de origen vegetal (soja, guisantes), nuevas fuentes animales (insectos) o innovaciones biotecnológicas (carne cultivada o proteína fúngica). Sin embargo, la participación de estas alternativas en el consumo de proteínas para la próxima década se asume todavía muy pequeña, y las complejas implicaciones de tales desarrollos para los sistemas agroalimentarios globales aún no están claras.

4.4.3. Los sistemas alimentarios

Más allá de las iniciativas nacionales, las mencionadas preocupaciones están movilizando a la comunidad internacional en su conjunto. Una expresión ha sido la cumbre convocada por Naciones Unidas en 2021 sobre Sistemas Alimentarios. El objetivo fue promover una transformación hacia sistemas alimentarios más sustentables, en los ámbitos social, económico y ambiental, abordando la cuestión desde una mirada sistémica y considerando toda su complejidad y múltiples enlaces.

La dificultad radica en que al existir objetivos múltiples, el desarrollo equilibrado del sistema alimentario global debe resolver los *trade offs* que existen entre sus distintas dimensiones y atributos buscados, ⁹⁸ al tiempo de contemplar las particularidades propias de cada región y país.

Aunque de la cumbre no han surgido disciplinas vinculantes, ha sido el puntapié inicial de un proceso que podría culminar con nuevas reglas y cambios en el marco de gobernanza global sobre estos temas, y exige, por tanto, de una participación activa de Argentina y el resto de los países de la región.

4.4.4. Ciencia, innovación y adopción tecnológica en la producción

Por el lado de la oferta, los avances en la investigación y desarrollo en el campo de las ingenierías y ciencias biológicas, especialmente la biotecnología, las tecnologías de la cuarta revolución industrial, la ciencia y tecnología de los materiales (por ejemplo, la nanotecnología) y la digitalización han permitido que la producción agropecuaria regis-

⁹⁸ Relacionados con una oferta en cantidad y variedad suficiente a precios razonables y estables en el tiempo; la sustentabilidad ambiental de la producción; la sanidad e inocuidad de los alimentos; su composición y calidad nutricional; y la sostenibilidad económica y social de los distintos actores de los agentes que participan del proceso productivo (Piñeiro et al., 2021).

trara un claro dinamismo. Ello responde a grandes incrementos de productividad, expansión de la frontera agrícola, reducción de costos por unidad producida, aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos naturales y su conservación, y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por tonelada producida en algunos países.

Progresivamente, la ciencia y tecnología aplicada fueron superando la fase agrícola y se extendieron a otras etapas de la producción, incluso aquellas ligadas a la comercialización y distribución de alimentos. Los cambios tecnológicos en el transporte multimodal (combinación de buques de cada vez mayor porte y el manejo más eficaz de los contenedores) bajaron los costos y redujeron pérdidas en el comercio, abatieron tiempos y fortalecieron las redes de abastecimiento global con un comercio más fluido. La conectividad y las telecomunicaciones facilitaron la inmediatez de los negocios a través de la información y los servicios de las comunicaciones. La informática y la digitalización, por su parte, aportaron una mayor eficacia y eficiencia en las decisiones y permitieron la aplicación de sistemas de trazabilidad para los productos.

Se espera que esta tendencia positiva en los desarrollos tecnológicos continúe en la próxima década, con la posibilidad de nuevos saltos cualitativos que resulten en efectos disruptivos sobre la producción y el comercio. Tecnologías que hoy están brindando nuevas soluciones, como el big data, block chain, inteligencia artificial, sensores remotos, geolocalización, robótica e internet de las cosas, están también generando una serie de enfoques alternativos, con potencial para aplicaciones a gran escala. Entre ellos, la agricultura de precisión, la edición génica, la hidroponía o la agricultura vertical. Se pronostica que futuras innovaciones en el campo de la bioeconomía, como la biología sintética, los nuevos cultivos fijadores de nitrógeno, los nanofertilizantes, etc., generen mayores impactos positivos en la sostenibilidad (OCDE, 2021).

4.4.5. Nuevos senderos de productos y servicios en el marco de la bioeconomía

Precisamente, estas nuevas tecnologías y las tendencias descriptas inscriben las trayectorias de las producciones agroindustriales en el marco de la remozada bioeconomía⁹⁹ como modelo de desarrollo en la búsqueda de una transición a una sociedad más sostenible con independencia de los combustibles y materiales de fuentes fósiles.

No sólo se destacan los posibles impactos positivos de la bioeconomía en el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente. Se trata de nuevos modelos productivos que permiten utilizar la biomasa como materia prima alternativa para producir bioenergía, y nuevos bioproductos de alto valor agregado como los nutracéuticos, la bioenergía y otros materiales biológicos utilizados por las industrias cosmética, farmacéutica y química, entre otras (Usmani *et al.* 2021). También se genera y/o valorizan una nueva gama de servicios ecosistémicos, lo que otorga un mayor valor a la biodiversidad, como, por ejemplo, la gestión integrada de plagas basada en nuevos pesticidas y fertilizantes biológicos (IICA, 2021).

Este potencial productivo, comercial y social de la bioeconomía (particularmente en las zonas rurales) ya está evidenciado en diversos estudios realizados alrededor del mundo. Los biocombustibles, los bioplásticos y los biofertilizantes (sectores de base biológica con mayor agregación de valor) crecieron a una tasa anual de 25%, 20% y 14%, respectivamente, en los últimos cinco años (Betancur *et al.*, 2018; ERS, 2019).

⁹⁹ Según se propuso en la Cumbre Mundial de Bioeconomía en 2018: bioeconomía es la producción, utilización y conservación de los recursos biológicos, incluidos los conocimientos relacionados, la ciencia, la tecnología y la innovación, para proporcionar información, productos, procesos y servicios a todos los sectores económicos, con el objetivo de avanzar hacia una economía sostenible (IACGB, 2020).

De esta manera, la bioeconomía ofrecerá crecientes oportunidades para el desarrollo y la mejora de la inserción internacional de los sectores basados en recursos naturales. Nuevamente, los países de América Latina, y en particular Argentina, se encuentran con atributos diferenciales para aprovecharlas (Trigo et al., 2013). Pero la mayor parte de los países del mundo ya han adoptado distintas políticas e instrumentos para promover la bioeconomía y posicionarse tempranamente, mientras que nuestro país todavía no ha podido implementar una estrategia al respecto, más allá de un impulso inicial y algunos esfuerzos aislados. Este proceso tiene también su correlato en las negociaciones internacionales, en la búsqueda de disciplinas que regulen los derechos de propiedad intelectual relacionados y faciliten la creación de mercados para nuevos productos y servicios. Éstas sin dudas tendrán consecuencias sobre las posibilidades reales de inserción de cada una de las empresas y países en el nuevo paradigma.

4.4.6. El comercio de servicios y los ecosistemas de empresas

Por otro lado, es importante mencionar otra serie de factores que exceden al sector agroindustrial pero que tienen grandes implicancias sobre sus sistemas de producción, comercialización y organización económica. Entre ellos puede mencionarse el crecimiento de los servicios en el comercio internacional.

En la actualidad, más de la mitad del comercio está compuesto por servicios, incluyendo los formalmente relevados como tales, y otros no advertidos por los viejos procedimientos de medición, como aquellos insertos en bienes y/o intangibles de las empresas. Gran parte de éstos basados en datos e información.

En el mundo actual, el paso por las fronteras de un bien es sólo un eslabón de una cadena compleja, que incluye investigación, innovación, diseño, organización, tecnologías, gestión, vínculo sistémico entre empresas, comercio transfronterizo, creación de reputación, interacción creativa, servicios postventa, etc. En consecuencia, las cadenas globales de valor están mutando a "ecosistemas de empresas". La economía mundial que viene requerirá más empresas internacionales calificadas que productos exitosos. Más aún, de la mano de las nuevas tecnologías, por caso blockchain, aparecen herramientas como plataformas de ecommerce y certificación de estándares y garantía de contratos, más allá de las exigencias oficiales, que dan origen a instituciones públicas no estatales (Elizondo, 2021).

A modo de resumen, puede destacarse que el comercio de productos agroindustriales continuará en la senda de crecimiento durante la próxima década, con los países en desarrollo justificando gran parte del incremento. A los factores que explican el dinamismo mostrado en las décadas anteriores se suman nuevos, que profundizan estas tendencias y generarán nuevas dinámicas. Entre ellos se destacan las crecientes preocupaciones por el medio ambiente, la calidad y aspectos nutricionales de los alimentos, los avances científico-tecnológicos en el campo de la bioeconomía y la creciente participación de los servicios en el comercio internacional. Estos plantean mayores y nuevas oportunidades, vinculadas no sólo con el incremento de las cantidades importadas y el surgimiento de nuevos productos biobasados, sino también con la posibilidad de capturar valor en la diferenciación de productos cimentada en atributos nutricionales, de calidad y performance ambiental, y los servicios asociados a ellos. Pero también desafíos relacionados con el surgimiento de un renovado proteccionismo en la forma de nuevas barreras no arancelarias y estándares, que resalta la necesidad de involucrarse en una activa agenda de negociaciones con actores tanto públicos como privados.

4.5. Posible evolución de acuerdos comerciales

Los cambios en la geopolítica, las negociaciones y las políticas comerciales también pueden afectar considerablemente las proyecciones para la próxima década, especialmente las relacionadas con el comercio internacional. Los nuevos acuerdos comerciales, por ejemplo, pueden aumentar potencialmente el comercio intrarregional e interregional durante los próximos diez años, y modificar la dirección de los flujos. Aquellos países que no participen de las iniciativas negociadoras sufrirán erosión de preferencias y deberán luego cumplir reglas negociadas por terceros, lo cual los deja en una situación desventajosa frente a los países que participaron de su diseño.

No obstante, si bien la firma de acuerdos de libre comercio podría impulsar el comercio agroalimentario en los próximos años para los países que participen de éstos, se espera que persistan importantes obstáculos al comercio, ya que los avances en la reducción del proteccionismo se han estancado. Tal cual se destacó, los productos agrícolas todavía se enfrentan a aranceles medios muy superiores al del resto de los bienes (UNCTAD, 2019). Además, varios países continúan brindando apoyo a los ingresos de sus agricultores a través de medidas que distorsionan la producción y el comercio agrícolas mundiales. Asimismo, se prevé una proliferación de estándares y nuevas restricciones comerciales vinculadas a cuestiones ambientales, sanitarias y nutricionales, que no deberían impedir los normales flujos comerciales y estar basados en evidencia científica.

En el ámbito multilateral, las expectativas son reducidas. En la esfera de la OMC, la llegada de la nueva directora general, Ngozi Okonjo-Iweala, puso como áreas prioritarias para la XII Conferencia Ministerial las subvenciones a la pesca, las ayudas agrícolas distorsivas para el comercio y un marco para expandir el comercio mundial de vacunas, terapias y diagnósticos médicos. Si bien los miembros

mantienen las esperanzas, difícilmente se pueda avanzar en dichas áreas, las cuales son cruciales para países exportadores como Argentina (Piñeiro *et al.*, 2021).

Pero no sólo se debe prestar atención a la OMC, sino a otros ámbitos donde las negociaciones tienen impacto directo o indirecto en el sector agroindustrial. En tal sentido, se deben mencionar las discusiones en el G20, las Cumbres de Cambio Climático¹⁰⁰ e incluso la Cumbre de los Sistemas Alimentarios como parte de la Década de Acción para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia 2030.

Las negociaciones bilaterales, regionales e incluso multilaterales son necesarias para mejorar la inserción de Argentina en el mundo. De todas maneras, alcanzar este objetivo depende no sólo de alcanzar acuerdos con los principales importadores del mundo, sino también de su diseño, cumplimiento e implementación.

Actualmente, Argentina (y el Mercosur) poseen una agenda de relacionamiento externo débil, que los involucra en acuerdos comerciales con apenas el 10% del PBI global. Además de los Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la ALADI (que incluyen Tratados de Libre Comercio con Chile, Bolivia, y acuerdos con la Comunidad Andina¹⁰¹ y México), Argentina posee, a través del Mercosur, TLC con Israel, Egipto y Palestina, y acuerdos de preferencias fijas con India y SACU.¹⁰² Sólo la posibilidad de cerrar los acuerdos y negociaciones en curso, principal-

¹⁰⁰ Dada la relevancia del sector agroindustrial tanto como emisor y como por su potencial de captura, es un actor de relevancia en este tipo de negociaciones. Asimismo, los diversos compromisos de los países (NDC, por su sigla en inglés) tienen potencial de impactar en la producción y el comercio de productos agroindustriales.

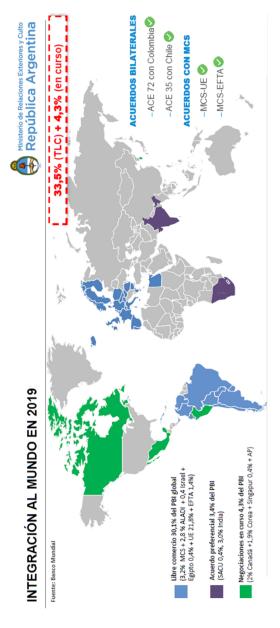
¹⁰¹ Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela.

¹⁰² Unión Aduanera de África del Sur: Sudáfrica, Botswana, Lesoto, Namibia y Suazilandia.

mente con la UE, les brindaría a la Argentina y sus socios regionales la posibilidad de avanzar a un esquema que los vincule en acuerdos con casi el 40% del PBI mundial.

Pero la situación es aún más alarmante. Además de reunir a cuatro países con una pequeña cantidad de acuerdos comerciales, el MERCOSUR no acompañó las transformaciones del comercio internacional y esencialmente se concentró en eliminar aranceles al comercio de bienes entre sus socios v mantener un elevado arancel externo común hacia terceros países. En los actuales acuerdos de integración, la materia arancelaria es una fracción menor de la agenda de negociación y el 80% del contenido de los acuerdos celebrados se refiere a otros asuntos, como estándares comunes, normas sobre comercio de servicios, protección de inversiones, regulaciones para garantizar la competencia y garantías en materia de propiedad intelectual. No se trata ya de sólo reducir aranceles o formar algún tratado nuevo con un socio aislado. Por tanto, el Mercosur debería replantear una institucionalidad construida hace 30 años, en un mundo muy distinto al actual, para garantizar condiciones que les permitan a sus empresas ingresar en redes globales, que favorezcan la creación de valor, la incorporación de conocimiento, la innovación, la adopción tecnológica, el comercio de bienes y servicios, y la inversión emisiva y receptiva (Elizondo, 2021).

Gráfico 4.13. Acuerdos comerciales de Argentina, vigentes y en negociación (2019)



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

5. Comentarios finales

El comercio agroindustrial ha mostrado un extraordinario crecimiento durante las últimas décadas, superior al del resto de los bienes, y así ha abierto una gran oportunidad para los países exportadores netos de estos productos para mejorar su inserción internacional.

El mercado internacional tiene el dinamismo suficiente para convertirse en una amplia fuente de acumulación para Argentina, basada en factores genuinos de competitividad, y justifica la puesta en vigor de una estrategia de desarrollo que tenga como uno de sus principales pilares las exportaciones de bienes y servicios agroindustriales. Retomando la perspectiva abordada en los capítulos iniciales, ello implica la conveniencia (y el desafío) del pasaje de un modelo económico basado en la acumulación generada en el mercado interno hacia otro anclado en la inserción de Argentina en las dinámicas corrientes del comercio mundial.

Las tendencias que han dado lugar a este crecimiento del comercio internacional no sólo afectaron precios y cantidades, sino que también resultaron en una reconfiguración de la demanda, dado que redefinieron la pauta de consumo hacia una mayor sofisticación y productos de mayor grado de transformación. Los países en desarrollo han liderado el pasaje de una dieta alimentaria basada en proteínas verdes a otra diversificada hacia proteínas rojas (carnes) y blancas (lácteos). Incluso se ha desarrollado el intercambio de otros bienes, como biocombustibles y aquellos vinculados a otras bioindustrias.

Pero el comercio se ha complejizado, con una mayor cantidad de actores que interactúan en las denominadas cadenas globales y redes de valor, y el surgimiento de nuevas barreras públicas y privadas al comercio basadas en nuevas y renovadas preocupaciones por la salud, la nutrición, el medio ambiente y los medios de vida de los

agricultores, que crean al mismo tiempo nuevas oportunidades para diferenciar productos, aumentar su valor y abrir nuevos mercados.

De esta manera, las negociaciones internacionales cobran mayor importancia para superar estas barreras y aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado internacional, no sólo aumentando las cantidades exportadas, sino también avanzando en las cadenas de valor. Estas negociaciones involucran cada vez más disciplinas que exceden la negociación arancelaria.

Para la próxima década, se prevé que las tendencias que estuvieron detrás de la transformación del comercio agroindustrial internacional continúen vigentes, y los intercambios sigan en ascenso. El comercio jugará un papel cada vez más importante, no sólo en la seguridad alimentaria, sino también en el cumplimiento de los objetivos vinculados con la sustentabilidad económica, social y ambiental.

No obstante, existen una serie de factores disruptivos, vinculados con el avance de metas y regulaciones medioambientales, cambios en las preferencias y pautas de consumo, y nuevos desarrollos científicos y tecnológicos, que podrían profundizar las tendencias precedentes e inaugurar nuevas. Se abrirán nuevas oportunidades para el agregado de valor y la exportación de servicios, pero aparecerán también importantes desafíos vinculados con nuevas disciplinas y estructuras de gobernanza basadas en un enfoque sistémico, que podrían aumentar los costos y restringir las posibilidades de inserción.

Particularmente, se profundizarán los desbalances regionales entre producción y consumo. Los países en desarrollo de Asia, África y Medio Oriente explicarían gran parte de las cantidades importadas adicionales, y los países desarrollados ofrecerían nichos para productos de alto valor y características diferenciales certificadas. Serán los países con baja densidad poblacional, mayor dotación de recursos naturales y sistemas productivos amigables con el

medio ambiente los que tengan las mayores posibilidades de aumentar su producción y abastecer las crecientes necesidades de importación.

Argentina se encuentra entre el selecto grupo de países que poseen estos atributos. Sin embargo, hasta el momento, como parte del MERCOSUR, no ha tenido una activa política de inserción internacional, y sólo ha podido insertarse en aquellas cadenas con menores barreras al comercio y baja diferenciación de productos, lo que derivó en un menor crecimiento de las exportaciones totales y la concentración de éstas en unos pocos productos de bajo valor unitario, en donde presenta claras ventajas comparativas. La inserción argentina parece no corresponderse con sus potencialidades y las posibilidades que ofrece el mundo.

¿Estamos condenados a la concentración de las exportaciones agroindustriales en unos pocos productos con poco valor agregado? ¿Existen posibilidades de diversificar la estructura exportadora mejorando la inserción internacional en el resto de las cadenas agroindustriales? ¿Podrá Argentina aprovechar las oportunidades que ofrece un competitivo y dinámico mercado internacional, y así transformar las cadenas agroindustriales en uno de los pilares de una estrategia de desarrollo nacional?

Las respuestas a estos interrogantes dependen de la coordinación de tres políticas fundamentales: las políticas de desarrollo productivo, la política comercial y las políticas macroeconómicas, tema que se desarrolla en el capítulo 5. Así, aprovechar las oportunidades que el mundo ofrece a la agroindustria argentina demandará de un nuevo marco de políticas destinadas al sector, distinto al analizado en el capítulo 2. Éste deberá estar centrado en promover la inversión y las exportaciones, y favorecer no sólo el crecimiento de las cantidades y su transformación, sino también el desarrollo de atributos de calidad y *performance* ambiental en los productos exportados, y su certificación, buscando capturar nichos de mayor valor. Al mismo tiempo, como surge de los argumentos presentados en este capítulo, resultará

clave una agenda de negociaciones activa, que logre ventajas de acceso en los principales países consumidores, de modo que se nivelen las reglas de juego con los principales competidores y se comprometa con el diseño de las nuevas reglas de juego a nivel multilateral, para que estén acorde con los intereses del país y sus posibilidades de desarrollo. Esta última choca con los límites que impone el Mercosur, para lo que será necesario coordinar esfuerzos y alcanzar consensos estratégicos con los socios del bloque.

Bibliografía

- Albertoni N. (2019). La geopolítica de los alimentos ante un contexto de incertidumbre en el comercio global. Un análisis sobre la política comercial de EE.UU. GPS.
- Anlló, G.; Bisang, R. et al. (2013). Claves para repensar el agro argentino. Eudeba.
- Baxter, M. y Kouparitsas, M. (2006). What Can Account for Fluctuations in the Terms of Trade? *International Finance* 9.
- Betancur, G.; Moñux Chercoles, D.; Canavire, G.; Villanueva, D. F.; García, J; Renza, L. M.; Méndez, K.; Zúñiga, A. C.; Olaguer Pérez, E. (2018). Estudio sobre la bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia N.° 1240667. Colombia, BIOINTROPIC.
- Bisang, R. y Gutman, G. (2005). Acumulación y tramas agroalimentarias en Latinoamérica: dinamismo reciente, desafíos futuros. *Revista de la CEPAL* N° 57.
- Bisang, R. (2011). Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva? Boletín Informativo Techint.
- Beckman, J. et al. (2020). Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. EB-30. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

- Bolsa de Cereales (2021). Efectos del cierre a las exportaciones de carne bovina en Argentina.
- CEPAL (2014). Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas.
- Cetrángolo, H. (2008). El mercado mundial de alimentos. Tendencias, perspectivas, oportunidades y amenazas. *IV Congreso Mundial de Ingenieros Agrónomos*, Madrid.
- Cincunegui, J. (2010). Análisis de factibilidad de generar valor agregado en los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países seleccionados. Progr. BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Dury, S.; Bendjebbar, P.; Hainzelin, E.; Giordano, T. y Bricas, N. (eds.) (2019). *Food Systems at risk: new trends and challenges*. FAO, CIRAD and European Commission.
- Economic Research Service, ERS-USDA (2019). An Economic Impact Analysis of the U.S. Biobased Products Industry.
- Elizondo M. (2021). El Mercosur y sus agronegocios frente a los desafíos de la tercera década del siglo XXI. Grupo de Países Productores del Sur.
- EC (2020). EU agricultural outlook for markets, income and environment, 2020-2030.
- Elverdín, P. (2014). Los países del ABPU y su participación en la agricultura mundial. GPS.
- FAO (2000). El estado mundial de la agricultura y la innovación. FAO (2004). El estado de los productos básicos agrícolas.
- FAPRI (2021). Baseline Update for U.S. Agricultural Markets. University of Missouri.
- Fundación INAI (2009). Modalidades de inserción agrícola para Argentina y marco jurídico internacional. Foro de la Cadena Agroindustrial.
- Fundación INAI (2014). Nuevo regionalismo: consecuencias para el comercio agroindustrial.
- Fundación INAI (2021). Escenario de referencia agroindustrial mundial y argentino al 2030.
- Galanakis, C. M. (ed.) (2020). Biobased Products and Industries. Elsevier.

- Gadhok, I.; Mermigkas, G.; Hepburn, J.; Bellman, C. y Krivonos, E. (2020). *Trade and Sustainable Development Goal* 2 *Policy options and their trade-offs*. Rome, FAO.
- García Álvarez et al. (2009). Estrategias de cooperación de los productores de frutas y hortalizas. Una comparación transatlántica. CIRIEC-España.
- Grupo de Países Productores del Sur (2013). Seguridad alimentaria global y recursos naturales agrícolas.
- HLPE (2011). Price volatility and food security. FAO.
- Horn et al. (2010). Trade Agreements as Endogenously Incomplete Contracts. American Economic Review.
- Horn *et al.* (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA (2021). Potencial de la Bioeconomía para la transformación de los sistemas alimentarios.
- Illescas, N. (2014). OMC: Fallo adverso para Argentina. Fundación INAI.
- Irwin, S. H.; Sanders, D. R. y Merrin, R. P. (2009). Devil or angel? The role of speculation in the recent commodity price boom (and bust). *Journal of Agricultural and Applied Economics*.
- Irwin, S. H. y Sanders, D. R. (2010). The impact of index and swap funds on commodity futures markets: preliminary results. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, N.° 27. OECD Publishing, Paris.
- Krivonos y Dawe et al. (2014). Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean. Country case studies. FAO.
- Liboreiro, E.; Tejeda Rodriguez, A. e Illescas, N. (2012). El diferendo comercial entre Argentina y China de 2010. Fundación INAI.
- Malarín, H. (2012). Argentina: aprovechando el potencial del agro a futuro. División de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Gestión de Riesgos de Desastres, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Mensink, Lage Barbosa, Brettschneider (2016). Prevalence of persons following a vegetarian diet in Germany. *Journal of Health Monitoring*.
- OECD-FAO (2021). Agricultural Outlook 2021-2030.
- OECD-FAO (2019). Agricultural Outlook 2019-2028.
- OMC (2011). Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia.
- OMC y OCDE (2019). Facilitating trade through regulatory cooperation: The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees.
- Onyejekwe, K. (1993). GATT, Agriculture, and Developing Countries. *Hamline Law Review*, Vol. 17, p. 77.
- Papendieck (2021). Análisis de la estrategia ambiental de la UE en alimentos con implicancias para el comercio internacional. Grupo de Países Productores del Sur.
- Perini, Tejeda e Illescas (2020). Mercosur-China, una relación posible. En Martín Piñeiro et al. Geopolítica de los alimentos: intereses, actores y posibles repuestas del Cono Sur. Teseo/CARI/GPS
- Perini, Illescas y Jorge (2021). Por una salida sin barreras: análisis de MNAs que afectan a América Latina. Revista Integración & Comercio, año 25, N.º 47.
- Piñeiro y Valles Galmés et al. (2020). Geopolítica de los alimentos. Intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur. Teseo/CARI/GPS.
- Piñeiro, M.; Luiselli, C.; Ramos, A. y Trigo, E. (2021). El sistema alimentario global: una perspectiva desde América Latina. Teseo/CARI/GPS.
- Piñeiro, V.; Campos, A. y Piñeiro, M. (ed.) (2021). The road to the twelfth Ministerial Conference: a Latin American and Caribbean perspective. IICA, INAI, IFPRI, Buenos Aires Exchange Grain and GPS.
- Rebizo, M. y Tejeda Rodriguez, A. (2011). Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas. CEPAL-PROSAP.

- Reardon, T. y Farina, E (2001). The rise of Private Food Quality and Safety Standards: illustrations from Brazil. *International Food and Agribusiness Association Management Review*, N.° 4.
- Regúnaga, M. (2008). El escenario internacional agroalimentario y las opciones de políticas agropecuarias y alimentarias. CARI.
- Regúnaga, M. (2011). Implications of the Organization of the Commodity Production and Processing Industry. The Soybean Chain in Argentina. World Bank-LAC Occasional Papers Series.
- Regúnaga, M. (2013). Seguridad alimentaria global y recursos naturales agrícolas. Papel y visión de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Grupo de Países Productores del Sur.
- Regúnaga et al. (2017). Food Security, water scarcity, the G-20 agenda and the strategic role of Southern Cone Countries (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). GPS.
- Ricard, F. (2021). Uso sostenible del agua en la agricultura del Mercosur. Grupo de Países Productores del Sur.
- Tadasse, G.; Algieri, B.; Kalkuhl, M. y Von Braun, J. (2016). Drivers and triggers of international food price spikes and volatility. En *Food price volatility and its implications* for food security and policy (pp. 59-82). Springer, Cham.
- Tang, K. y Xiong, W. (2012). Index investment and the financialization of commodities. *Financial Analysts Journal*, 68(6), 54-74.
- Tejeda Rodriguez (2011). El relanzamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Tejeda Rodriguez y Jorge (2013). El modelo PEATSim-Ar de la Fundación INAI. En Vicién, Pena de Ladaga y Petri (eds.). *Modelización económica en el sector agropecuario*. Libro digital, editor: Carmen Vicién.

- Tejeda Rodriguez et al. (2013). Capítulo 7: Argentina y las cadenas globales de valor. En Anlló, Bisang y Campi (eds.). Claves para repensar el agro argentino. Editorial Eudeba.
- Tejeda Rodríguez (2014). Nueva Farm Bill: ¿quién paga? Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario.
- Tejeda Rodriguez, Illescas y Jorge (2015). Mega-regionalismo y comercio agroindustrial. Impactos para Argentina. Fundación INAI.
- Tejeda Rodriguez y Perini (2017). Chapter 5: WTO 11th Ministerial Conference Buenos Aires, contributions on market access. En Agricultural Trade Interests and Challenges at the WTO Minister Conference in Bs. As., a Southern Cone Perspective. IICA.
- Tejeda Rodriguez y Jorge (2019). Fuentes de incertidumbre en el mercado mundial: análisis de impacto de la peste porcina africana. Bolsa de Cereales y Fundación INAI.
- Tejeda Rodriguez e Illescas (2020). *Global Problems... Global Leaderships?* Bolsa de Cereales y Fundación INAI.
- Tejeda Rodriguez et al. (2021). Chapter on Market Access. En The road to the twelfth Ministerial Conference: a Latin American and Caribbean perspective. Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Institute for International Agricultural Negotiations Foundation International Food Policy Research Institute, Buenos Aires Exchange Grain and Group of Producing Countries from the Southern Cone. San Jose, C.R. IICA.
- Tejeda Rodriguez y Vicentin Massaro (2021). Explorando las causas de los precios altos. Bolsa de Cereales y Fundación INAI.
- Trigo et al. (2013). Towards bioeconomy development in Latin America and the Caribbean. AlCUE-KBBE, Bioeconomy Working Paper N.° 2013-01.
- Torroba, A. (2021). Atlas de los biocombustibles líquidos 2020-2021. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- UNCTAD (2017). Non-Tariff Measures in Mercosur: Deepening Regional Integration and Looking Beyond.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) y UNCTAD (2019). Asia-Pacific Trade and Investment Report 2019: Navigating Non-tariff Measures towards Sustainable Development.
- USDA (2021). USDA Agricultural Projections to 2030.
- Usmani, Z.; Sharma, M.; Awasthi, A. K.; Sivakumar, N.; Lukk, T.; Pecoraro, L.; Thakur, V. K.; Roberts, D.; Newbold, J.; Gupta, V. K. (2021). Bioprocessing of waste biomass for sustainable product development and minimizing environmental impact. *Bioresource Technology* 322.
- Viglizzo, E. et al. (2011). Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental. INTA.
- Viglizzo, E. (2014). La huella de carbono en la agroindustria. INTA.
- Viglizzo, E. (2020). Nueva estrategia de la Unión Europea para regular la relación entre el sistema agroalimentario, el comercio y el ambiente. GPS.
- Viglizzo y Piñeiro (2018). Linking climate change, carbon and trade in the MERCOSUR food system: Do we need a common regional strategy? Grupo de Países Productores del Sur.
- Viglizzo y Ricard (2017). Secuestro de carbono en tierras rurales: ¿un eslabón perdido en los inventarios? GPS.
- Viglizzo, E. (2017). Las dos caras de Jano. Seguridad alimentaria en tiempos de tensión ambiental. Ediciones de Yeug.

Síntesis y propuestas

Introducción

En los capítulos y secciones anteriores se ha descripto y analizado, a grandes rasgos, la cambiante y contradictoria política económica implementada en el país a lo largo de buena parte de la historia argentina y, con más detalle y profundidad, las principales medidas aplicadas al sector agroindustrial, especialmente aquellas directamente vinculadas con su inserción en los mercados internacionales. El análisis cubre un período de tiempo amplio pero está focalizado, y es especialmente relevante, en relación con lo ocurrido en los 20 años posteriores a la crisis de 2002.

En el capítulo 1 se argumentó que el diseño de estas políticas respondió a una estrategia de desarrollo que desatendió una adecuada inserción internacional, e impidió que el país aprovechara las oportunidades brindadas por los sectores productivos más competitivos internacionalmente, hecho que hubiera permitido superar la persistente restricción externa de la economía argentina.

El diseño de esta estrategia de desarrollo y la política económica resultante, y muy particularmente los principales instrumentos de la política económica agroindustrial, se apoyaron en una arquitectura de razonamiento e interpretación de la realidad que, siendo válida en el pasado, no se adecua plenamente a las características contemporáneas de la estructura productiva argentina y tampoco a las realidades actuales del comercio internacional. Consecuentemente, la prolongada aplicación de estas políticas ha

sido, tal como se describe en el capítulo 2, muy negativa para el desarrollo del sector agroindustrial y ha restringido las contribuciones que éste podría haber hecho, con mejores políticas macroeconómicas y sectoriales, al desarrollo económico nacional.

La argumentación desarrollada puede resumirse en cuatro ideas principales.

Una primera idea es la identificación de un cuerpo teórico, surgido en la década del 70, que nutre, con variada intensidad a lo largo del tiempo, la estrategia de desarrollo, las políticas macroeconómicas y, muy especialmente, el papel del sector agroindustrial en el desarrollo nacional y consecuentemente las políticas sectoriales aplicadas para esta actividad. Si bien la influencia de este marco teórico se fue debilitando, a medida que las transformaciones de la economía lo hicieron menos útil o apropiado para entender la realidad, aún persiste en algunos centros de enseñanza, en espacios decisores de las políticas públicas y también en el imaginario colectivo, que no ha demandado a través de sus expresiones políticas, estrategias o políticas distintas.

En términos prácticos o empíricos las políticas macroeconómicas implementadas han ido variando a lo largo del tiempo para adecuarse a las cambiantes realidades internacionales, las visiones particulares de cada gobierno y en respuesta a la gravedad relativa con que se fueron manifestando los distintos desequilibrios o restricciones que enfrenta la economía argentina. La evidencia empírica muestra que las distintas estrategias implementadas no pudieron resolver de manera satisfactoria ninguno de los grandes desequilibrios macroeconómicos y, especialmente, la restricción externa de carácter estructural, que afecta a la economía argentina a partir de la década del 70.

Por otra parte, en el marco de una cambiante y poca exitosa política macroeconómica, las medidas adoptadas en materia agroindustrial fueron, a lo largo de los años y con unas muy escasas excepciones, consistentemente insuficientes para aprovechar plenamente la potencialidad pro-

ductiva y exportadora que el país tiene en las actividades agroindustriales impulsadas por un nivel tecnológico similar a sus principales competidores en el mercado internacional. Adicionalmente, derivó en una persistente brecha de productividad entre el sector agroindustrial y las industrias asociadas a la estrategia de sustitución de importaciones. Una estrategia distinta dirigida a aprovechar la potencialidad exportadora agroindustrial hubiera podido contribuir a aliviar la restricción externa y evitar los ciclos económicos que han caracterizado la historia económica del país. ¹⁰³

La segunda idea es que a lo largo de los años, pero muy especialmente durante la última década, la argentina está caracterizada por una economía política con una sociedad en permanente conflicto vinculado a la distribución del ingreso, exacerbado por una economía estancada y con poca capacidad para generar empleo en el sector formal. Esta tensión distributiva, de muy difícil solución y gran conflictividad política, ha enfrentado a los gobiernos con la necesidad de recurrir permanentemente a nuevas fuentes de recaudación fiscal. Una, muy importante por cierto, ha sido una permanente y significativa extracción de excedentes económicos del complejo agroindustrial para financiar la protección y el apoyo económico otorgados al sector industrial y para sostener las políticas distributivas del Estado nacional. Esta necesidad presupuestaria ha sido una motivación importante para la aplicación de impuestos distorsivos a la producción agroindustrial.

Esta estrategia generó estructuras de mercados e intereses económicos, con el consiguiente poder político, que cristalizó rigideces estructurales y consecuentemente una marcada dificultad para hacer los ajustes necesarios a fin de responder a los cambios que estaban ocurriendo, tanto en la economía nacional como en la economía global. Estas rigideces fueron particularmente negativas cuando

¹⁰³ Para una caracterización y descripción de los ciclos económicos ver Piñeiro y Rozenwurcel (2016).

los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción mundial aumentaron las brechas tecnológicas y productivas que la industria local tenía con respecto de sus competidores internacionales.

Además es importante mencionar que las estrategias económicas seguidas tampoco resultaron en un crecimiento sólido e innovador de empresarios nacionales con la capacidad para liderar un desarrollo nacional basado en los sectores industriales.

La tercera idea, desarrollada principalmente en los capítulos 2 y 3, es que los reiterados fracasos de las políticas macroeconómicas implementadas, y más aún las políticas sectoriales aplicadas a la agroindustria, tuvieron impactos negativos tanto sobre la producción y productividad del sector primario como sobre las subsiguientes etapas agroindustriales necesarias para la transformación y el desarrollo de un mayor valor agregado de las materias primas. Es decir, resultaron en una producción primaria con "casilleros vacíos" y un proceso de agroindustrialización "trunco", que impidió un desarrollo potente, tanto en relación con su estructura productiva como con sus contribuciones al desarrollo nacional en un marco de sustentabilidad ambiental.

Los impactos negativos descriptos tuvieron efectos en cuatro dimensiones: i) un menor crecimiento del conjunto del sector agroindustrial, respecto a su potencial y también en relación con el logrado por otros países competidores; ii) un desarrollo desequilibrado de los distintos productos o cadenas agroindustriales, lo cual afectó la combinación óptima de productos en la oferta agregada agroindustrial y en los impactos ambientales asociados; iii un desarrollo subóptimo de los distintos eslabones que integran las cadenas productivas agroindustriales; y iv) evidentes desbalances asociados con la localización geográfica de la actividad económica en general que se reprodujeron a nivel de las cadenas agroindustriales. La debilidad y postergación de las cadenas productivas no pampeanas resultó en una localización de la población rural y de la actividad agroindustrial

en la región pampeana en desmedro del resto del país. En relación con este último punto, las diferencias principales surgen del hecho de que las cadenas productivas más significativas están ubicadas principalmente en la región pampeana. Éstas fueron capaces de desarrollar una estructura productiva altamente competitiva, flexible y resiliente a la frecuente inestabilidad económica del país y, en particular, a las políticas sectoriales adversas que fueron aplicadas (ver Cuadro 3.1.). Esta permanente y muy significativa adaptación funcional les permitió crecer y desarrollarse, a pesar de las políticas instrumentadas, pero a niveles subóptimos, lo cual sacrificó tanto sus potenciales contribuciones al desarrollo nacional como su débil arraigo en las regiones no pampeanas que tienen menores ventajas comparativas naturales y están más alejadas de los puertos y centros de consumo masivo. Adicionalmente, dicha flexibilidad se concentró en unas pocas actividades productivas en las que, a su vez, los esfuerzos de innovación priorizaron la reducción de costos en desmedro de la diferenciación de productos como forma de proteger y/o ampliar la competitividad de mediano y largo plazo.

Por el contrario, un número importante de cadenas productivas, que por sus propias características estructurales relacionadas a las fuertes inversiones necesarias para su implantación, el largo período de maduración y las características de los mercados internacionales en los cuales participan, no pudieron modificar su débil funcionamiento adecuándose a la inestabilidad macroeconómica. De esta forma, quedaron rezagadas y no pudieron crecer y desarrollarse para ser cadenas globales competitivas a pesar de ciertas ventajas potenciales, asociadas a ecosistemas, aprendizajes y rutinas productivas, que fueron acumulando a lo largo de los años.

Se perdieron así oportunidades para abastecer mejor al mercado interno y más aún para exportar. Estas cadenas productivas son especialmente importantes en las regiones no pampeanas y por lo tanto su estancamiento productivo afecta de manera directa y significativa la actividad económica y la capacidad de generar empleo en dichas regiones.

Los efectos negativos de las políticas instrumentadas fueron especialmente importantes en los eslabones más vinculados a procesos de industrialización y agregación de valor que, por su propia naturaleza, se asemejan a procesos productivos industriales. Estos segmentos productivos son mucho más sensibles a la falta de reglas de mercado consistentes y estables y a la volatilidad macroeconómica dado que requieren un anclaje de capital significativo que, además, tiene un alto costo de salida (ver el capítulo 3). También requieren servicios públicos que incluyan, como mínimo, acceso al crédito de largo plazo, una infraestructura que permita un acceso seguro y a precios razonables de la energía y una adecuada logística de transporte y comunicaciones. Los impactos negativos en los eslabones industriales más sofisticados también fueron significativos en las cadenas productivas características de la región pampeana. Es por esto que se puede concluir que las debilidades de la estructura exportadora del sector agroindustrial, y especialmente en los productos no pampeanos, es fruto de la baja calidad de las políticas públicas.

La cuarta idea es que el país tiene una enorme oportunidad para lograr un desarrollo económico, equitativo y sustentable, con base en un mejor aprovechamiento de las oportunidades y potencialidades de una amplia red productiva asentada en las actividades agroindustriales. Esta oportunidad se apoya en dos hechos fundamentales.

En primer lugar, el conjunto de condiciones que hacen posible un rápido desarrollo tecnológico y productivo del sector agroindustrial que pueden y deben ser aprovechados plenamente para potenciar su desarrollo. Tres condiciones son especialmente importantes: i) el nuevo paradigma productivo —que aúna la biotecnología con la informática—, al cual la Argentina tuvo un acceso temprano y una rápida adopción, lo que le otorgó una apreciable ventaja inicial en

algunos mercados muy dinámicos; ii) las enormes transformaciones productivas, tecnológicas y organizacionales que han tenido, durante las últimas dos o tres décadas, las principales cadenas productivas agroindustriales y consecuentemente su extraordinaria competitividad internacional (capítulo 3); y iii) la posibilidad de integrarse a cadenas globales de valor y aumentar el valor agregado y la penetración en mercados internacionales en rápido crecimiento.

En segundo lugar, las nuevas posibilidades que brinda el mercado internacional para las exportaciones agroindustriales argentinas, tanto para las cadenas productivas características de la región pampeana como de algunas otras desarrolladas principalmente en las economías regionales que, a través de la integración vertical, acceso preferencial a mercados, etc., han podido evitar algunos de los efectos negativos de las políticas implementadas (capítulo 4).

Estas nuevas condiciones, tanto nacionales como internacionales, permitirían, si se logran los consensos políticos necesarios, poner en marcha y sostener una estrategia exportadora para que el sector agroindustrial realice una importante contribución en la consecución de divisas que sirva de base, no sólo para superar estructuralmente la restricción externa, sino también para ser un pilar fundamental de un desarrollo más amplio y duradero. Esta estrategia exportadora debe apoyarse en una amplia red, integrada no sólo por las cadenas agroindustriales, sino también por sectores industriales y de servicios interconectados que aprovechan las ventajas comparativas y la capacidad de generar excedentes económicos del sector agroindustrial.¹⁰⁴

Un punto importante a enfatizar es que las posibilidades de acumulación y aumento de la producción de esta red sobrepasan largamente las necesidades del mercado interno y por lo tanto deben estar dirigidas a las oportunidades que surgen en los mercados globales lideradas por países

 $^{^{104}}$ Ejemplos de estas actividades son la maquinaria agrícola, los biocombustibles y muchos otros

con una amplia población y clases medias dinámicas y con crecientes ingresos, que marchan hacia un desarrollo económico consolidado.

Estas cuatro ideas sugieren la necesidad y oportunidad para diseñar una estrategia de desarrollo basada en una nueva y más potente inserción internacional que estimule el desarrollo y crecimiento económico del país. Para esto es necesario evaluar y repensar la política sectorial para el sector agroindustrial y en particular la forma en que se han utilizado los principales instrumentos de la política económica agroindustrial. Este ejercicio también requiere un realineamiento de las inversiones dirigidas a la provisión de bienes públicos en las regiones no urbanas del país. Ambas cosas demandan, de manera indispensable, un acuerdo de largo plazo entre las principales fuerzas políticas y los representantes de los distintos sectores económicos y sociales.

Esta redefinición de la política sectorial agroindustrial debe tomar en cuenta cuatro elementos principales de la realidad actual: i) la expansión de la producción primaria no puede hacerse prioritariamente con base en una expansión significativa de la superficie territorial (crecimiento por expansión horizontal) sino que deberá apoyarse en la intensificación sustentable de la producción primaria y la agregación de valor a través de actividades agroindustriales; ii) la vigencia de un proceso de rápida tecnificación basada en la genética y la digitalización que crea nuevas necesidades organizacionales y de servicios y la construcción de una amplia red productiva que integra a todos los eslabones productivos interrelacionados; iii) la agroindustria debe continuar haciendo importantes ajustes para responder a las necesidades de la sustentabilidad ambiental y el cambio climático; y iv) existen fuertes demandas sociales para agregar valor a la producción primaria a través de la industrialización, diferenciación, estándares de calidad, etc., cuya respuesta contribuiría a aumentar la actividad económica y el empleo a nivel regional en la totalidad de los complejos agroindustriales.

1. Una nueva estrategia de desarrollo: las contribuciones de una red de actividades productivas interconectadas y potenciadas por el sector agroindustrial

A partir de estas cuatro ideas, que fueron desarrolladas con más detalle en los capítulos anteriores, surge con claridad la posibilidad de plantear una nueva estrategia basada en lograr una mayor y más potente inserción internacional que incluya y privilegie el desarrollo de los sectores productivos con capacidad para desplegar una adecuada competitividad internacional.

Una primera consideración a enfatizar es que la modernización productiva ha ido desdibujando los límites precisos entre producción primaria, actividades industriales y provisión de servicios, lo que dio lugar al concepto de "industria a cielo abierto" mencionado en el capítulo 3. Ejemplo de ello son los componentes intangibles, cada vez más importantes, incorporados en la producción primaria a través, por ejemplo, de la genética y en la industria a través, por ejemplo, del diseño. 105

Este trabajo describe, en el capítulo 3, las profundas transformaciones que ocurrieron en el sector agroindustrial, su enorme competitividad internacional y su creciente integración con una multitud de actividades integradas y entrelazadas que generan un amplio complejo productivo distribuido por todo el territorio nacional. Esta red productiva incluye preferentemente a sectores industriales y de servicios que están interconectados, tanto como proveedores de insumos y servicios como en calidad de usuarios de la producción del sector más competitivo de la economía. Es decir, y es importante enfatizarlo, la propuesta no es impulsar un desarrollo circunscripto a lo agrario. Por el contrario, propone un desarrollo incluyente que facilite y

¹⁰⁵ Para un tratamiento detallado de este tema ver Elizondo (2021).

promueva el desarrollo agroindustrial y de las industrias conexas que se apoyan en las ventajas competitivas y la capacidad para generar demanda, inversiones y exportaciones de los sectores productivos agroindustriales que están interconectados con ellas. 106107

La implementación de una estrategia de desarrollo, anclada en los potenciales efectos multiplicadores de los sectores más competitivos de la economía, requiere que se lleve a cabo un programa de política económica que, operando en forma coordinada, impulse este objetivo. Dicho programa debería tener como mínimo los siguientes componentes:

- Un programa de estabilización macroeconómica que incluya un equilibrio fiscal razonable, la paulatina eliminación de la inflación y un régimen cambiario predecible con un nivel del valor del dólar alto.
- Una estrategia de inserción internacional y una política comercial externa que privilegien los intereses ofensivos del país para aumentar las exportaciones y contribuir a la eliminación de la recurrente restricción externa.
- 3. Un programa de reconversión productiva que, en forma consistente con los puntos 1 y 2, promueva la inversión, la innovación tecnológica y la expansión productiva de los sectores más competitivos de la economía, asegurando que la red de actividades económicas lideradas por el sector agroindustrial contribuya de manera efectiva al desarrollo nacional en las cuatro dimensiones descritas en el capítulo 2: a) el crecimiento

¹⁰⁶ Ver por ejemplo Piñeiro y Rozenwurcel (2016).

¹⁰⁷ Sin intentar predefinir a la totalidad de ellos, algunos de los sectores productivos interconectados con la agroindustria son los sectores industriales proveedores de insumos (fertilizantes, sanidad, etc.), turismo rural, energías alternativas (eólica, solar y nuclear), servicios basados en el conocimiento y equipamiento industrial (automotriz, bienes de capital, etc.).

económico, las inversiones y el empleo, b) las exportaciones, c) los ingresos fiscales y d) la seguridad alimentaria de los argentinos.

2. Los principales instrumentos de política para la implementación de la estrategia propuesta

2.1. Estabilización macroeconómica y régimen cambiario

La inestabilidad macroeconómica argentina tiene un largo recorrido que se remonta a mediados del siglo XX, pero que cobró particular virulencia a partir de la segunda mitad de la década del setenta. Como fue señalado en el capítulo 1, en esa oportunidad se hicieron evidentes los límites del modelo ISI. A partir de entonces, Argentina ingresó en períodos de alta inflación —más propiamente, en un régimen de alta inflación, como lo denominan algunos economistas (Frenkel, 1989) – v atravesó, incluso, períodos hiperinflacionarios y la desarticulación casi integral del sistema monetario con la aparición de cuasimonedas de los Estados provinciales. En el intento por dominar el fenómeno, se ensayó un menú variado de políticas: shock, gradualismo, políticas de ingreso, controles de precios y salarios y, en el mayor extremo y próximo a la dolarización, el régimen de convertibilidad del peso, con la consecuente pérdida de autonomía de la política monetaria. Todos estos intentos fracasaron y, a pesar de ciertos cambios en la estructura productiva, no pudieron restablecer los equilibrios macroeconómicos.

Esta dinámica macroeconómica tiene una relación muy estrecha con las políticas implementadas y sus efectos sobre el comportamiento de la economía, elementos que se han desarrollado a lo largo de este trabajo. Respecto de las políticas agroindustriales, existen dos canales de conexión principales. En primer término, la preocupación por la inflación —y por obvias razones, centrada en el precio de los

alimentos— induce a medidas de estabilización basadas en controles o congelamientos de precios más o menos generalizados. En segundo término, al momento de aplicar las medidas para corregir los desequilibrios de precios relativos y crisis externa, las políticas intentan moderar el impacto de la devaluación sobre el precio de los bienes transables, nuevamente, en particular de los alimentos. De ahí la aplicación de medidas cambiarias (desdoblamiento cambiario), impositivas (DEX) o restricciones cuantitativas de exportación (REX), que perjudican de modo particular a la agroindustria. 108 Como se vio en el capítulo 2, tales medidas resultan inefectivas porque tanto los niveles de precio como las expectativas sobre su evolución obedecen a una dinámica propia de la economía inflacionaria y por la baja participación del insumo proveniente del sector primario, alcanzado por los DEX y REX, en el precio final del producto puesto en góndola.

Se observa así que esta volatilidad de precios relativos resulta nociva para el desarrollo exportador en general y para la producción agroindustrial de manera particular. Esto es así porque es sobre estas actividades que recae el mayor peso de las medidas que intentan moderar las consecuencias indeseadas de las políticas de estabilización. Puesto en estos términos, la singularidad del caso argentino no deviene del hecho de su carácter de ser un exportador neto de alimentos, sino de su inestabilidad económica crónica que conduce al reiterado ajuste correctivo de precios relativos.

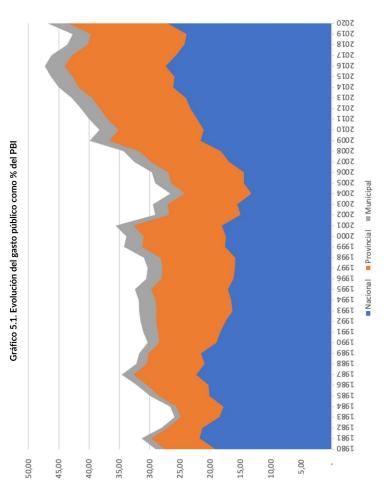
Teniendo en cuenta lo anterior se observa el lugar central que ocupa la cuestión fiscal. Extremando el argumento habitual, se podría decir que hay una dominancia fiscal de

¹⁰⁸ En el presente trabajo nos referimos genéricamente a los DEX y REX aplicados a las cadenas agroindustriales sin mayores precisiones sobre las alícuotas o tratamientos diferenciales entre los diferentes eslabones y sus impactos intraactividades. Reconociendo la importancia del tema, excluimos su análisis dado que la complejidad y extensión superan los objetivos del presente trabajo.

la política monetaria. Dada la restricción que imponen las cuentas públicas, se hace difícil obtener una configuración de precios relativos compatibles con el equilibrio externo. No es materia de este trabajo indagar en la raíz de estos desequilibrios fiscales y es suficiente con destacar aquí que no se trata simplemente de un problema de niveles, sino de las funciones y capacidades del Estado en la provisión de bienes públicos y de otras erogaciones. 109 De esta manera, a la hora de ubicar las proporciones de gasto e ingresos en niveles de financiamiento sostenible, se hace necesario llevar a cabo reformas de amplio espectro, que afectan a importantes sectores de la población y/o actores con capacidad de veto, y que no son de corrección instantánea. Ejemplos de ello son las jubilaciones, la política social o los subsidios a la energía.

Un problema de singular magnitud con relación a lo anterior es la expansión del gasto público (de la nación y las provincias) de los últimos años. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, el gasto consolidado ha experimentado un crecimiento de más de 15 puntos porcentuales del PBI, y así ubica el nivel actual muy lejos (42%) del promedio de los últimos 60 años (25,5%). Este aumento fue resultado de expandir gastos altamente inflexibles y de largo plazo financiados con ingresos adicionales de carácter circunstancial, como son los DEX, instrumentados ante aumentos aleatorios de precios.

¹⁰⁹ La cuestión no es nueva. Carciofi (1990) analiza las varias dimensiones estructurales del desequilibrio de las cuentas públicas.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Esta magnitud e inflexibilidad del gasto público representa un obstáculo de múltiples aristas para la reorientación del modelo de desarrollo propuesto en este trabajo por varias razones, entre la cuales se puede mencionar las siguientes: i) ha resultado en la aplicación de impuestos fuertemente distorsivos —entre ellos los DEX, que representan 2% del PBI—; ii) perjudica y limita las posibilidades de aplicación y los impactos favorables de las políticas de estabilización; y iii) genera distorsiones en los precios relativos y aumenta su volatilidad.

El punto central de esta argumentación es señalar que cualquier intento de superación de los obstáculos que han limitado el crecimiento económico de Argentina, de su dinamismo exportador, y que han restado posibilidades a la agroindustria requiere, también, de una solución duradera de la cuestión fiscal. Una solución adecuada al problema fiscal tiene dos facetas. Por un lado, los ingresos fiscales deben estar asentados en un sistema impositivo que no perturbe las señales de precios del mercado y perjudique el funcionamiento del sistema productivo. Por otro lado, que el gasto priorice a los sectores sociales más desprotegidos y asegure la adecuada provisión de bienes públicos e infraestructura necesarios para una producción eficiente y competitiva.

Por lo tanto, es evidente que una estrategia de desarrollo productiva exitosa requiere —como condición necesaria— un componente central de estabilidad macroeconómica, un régimen cambiario adecuado y una paulatina solución duradera a la cuestión fiscal. Lograr esto es una tarea de largo aliento y se requiere de amplios consensos para llevarla a cabo. Las políticas de corto plazo —monetarias, fiscales y cambiarias— deben articularse con esfuerzos de más largo plazo, incluyendo señales de precios favorables, para dinamizar la inversión y remozar la estructura productiva, en particular aquella orientada a la producción de bienes y servicios transables.

La importancia de estos temas es central. Sin embargo, un desarrollo completo de propuestas sobre opciones de política económica excede los objetivos de este trabajo. En las secciones siguientes, se profundizan con más detalles los otros dos componentes centrales de la estrategia de desarrollo propuesta: la inserción internacional y las políticas para el sector agroindustrial.

2.2. La inserción internacional y la política comercial externa

Las exportaciones agroindustriales han sido, a lo largo de la historia del país, la principal fuente de exportaciones y de obtención neta de divisas. Tal como se detalla en el capítulo 3, aquellas referidas a la agroindustria aumentaron en forma muy significativa durante los últimos 20 años, y así contribuyen en la actualidad con más del 60% de las exportaciones totales del país. Sin embargo, y a pesar de este rápido crecimiento, la ausencia de una agresiva política de inserción internacional ha resultado en una pérdida de oportunidades en cuanto a aumentar la participación en el mercado mundial. Esto surge con claridad a través de la comparación con el aumento de las exportaciones agroindustriales de los otros tres países miembros del MERCO-SUR (ver capítulo 2).

Argentina produce una cantidad de alimentos muy superior a las necesidades del consumo interno. Solamente en unos pocos productos, tales como las frutas tropicales, la palta y el café, el país requiere de importaciones significativas. Por lo tanto, las exportaciones no compiten ni amenazan la oferta interna dirigida a satisfacer el consumo interno, que está, principalmente, determinado por la capacidad adquisitiva de los consumidores locales.

Esto es particularmente cierto en las más exitosas cadenas agroindustriales que exportan una proporción importante de su producción y son las principales contribuyentes a las exportaciones totales. Por otra parte, muchas cadenas

productivas, incluyendo los biocombustibles, bioenergía y nuevos materiales, que no han tenido hasta ahora un papel central en las exportaciones, podrían hacerlo de contar con políticas sectoriales más apropiadas.

Por estas razones, es evidente que una estrategia dirigida a aumentar tanto la actividad económica y el empleo como la recaudación fiscal a nivel nacional tiene que estar basada, principalmente, en incrementar la producción y las exportaciones de todo el complejo agroindustrial. Se torna crucial centrar el proceso de acumulación en los amplios y expansivos mercados mundiales y crear las condiciones para sustentar inversiones significativas en una renovada matriz productiva. Para ello, la política comercial externa es un elemento central.

Las exportaciones argentinas han estado basadas en unas pocas cadenas productivas que tienen una gran competitividad internacional. Estas cadenas, con la parcial excepción de la carne y algunos productos regionales, como el limón y el arándano, son principalmente *commodities* primarios y sus derivados industriales. Estos productos tienen tres características comunes que, a su vez, los diferencian de otras producciones: i) un precio internacional fijado en la Bolsa de Chicago, ii) están sujetos al arbitraje global, y iii) no han tenido hasta ahora marcas comerciales u otras características diferenciadoras que alteren de manera sustancial el precio final permitiendo la captación de cuasi rentas.

Tal como se señala en el capítulo 4, algunas de ellas tienen barreras arancelarias importantes en muchos de los países importadores y por lo tanto su exportación se vería beneficiada si el país tuviera una política comercial más agresiva en términos de acuerdos comerciales que incluyeran preferencias arancelarias. Sin embargo, estas cadenas, apoyándose en su muy alta competitividad internacional, han podido sostener su posición internacional a pesar de la ausencia de una política comercial agresiva y estable en el tiempo.

Mirando al futuro, esta posición ventajosa de las cadenas productivas orientadas a la producción de commodities podrían verse seriamente amenazadas por tres cuestiones interrelacionadas: i) la expansión de la producción en décadas pasadas fue posible por la temprana y masiva adopción tecnológica, especialmente en genética, biotecnología y procesos productivos como la siembra directa. La falta de recursos públicos y de un marco normativo adecuado amenaza la continuidad de este proceso y consecuentemente una ralentización de nuevos avances tales como la denominada agricultura de precisión, ii) el potencial deterioro de las grandes obras de infraestructura desarrolladas en la década del 90, como la hidrovía, puertos e industria del crushing, por la falta de nuevas inversiones y, iii) la creciente preocupación internacional sobre las dimensiones de sustentabilidad ambiental, salud humana y aspectos nutricionales vinculados a los sistemas alimentarios se transformarán, paulatinamente, en nuevos estándares comerciales que afectarán al comercio internacional de manera significativa y obligarán a una reconversión productiva para adaptarse a ellos. 110 Esto es un desafío y también una oportunidad que el país podría aprovechar a través de una rápida transformación adaptativa a los nuevos requisitos comerciales

El resto de las cadenas productivas, principalmente radicadas en las regiones no pampeanas y algunos de los eslabones de productos procesados que usan como materia prima a los cereales y oleaginosas de la región pampeana, enfrentan en los mercados internacionales circunstancias más complejas. Las barreras tarifarias y otros mecanismos de protección de mercados, si bien son muy variables, en muchos casos son crecientemente exigentes. Por otra parte,

¹¹⁰ Este tema ha recibido una gran atención en la reciente Cumbre de la Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios. Dicha cumbre ha instalado el tema a nivel internacional y ha generado compromisos importantes en relación con la necesidad de lograr una progresiva implementación de políticas que transformen los sistemas alimentarios nacionales en la dirección señalada (Piñeiro et al., 2021).

la competencia con otros exportadores es más específica debido a que la mayoría de ellos operan con base en marcas comerciales y otras herramientas de diferenciación. Por el contrario, las producciones argentinas no cuentan con buenos canales comerciales, de logística, infraestructura y de seguimiento de los consumidores.

En este sentido es importante resaltar que el intercambio comercial de bienes agroindustriales se organiza crecientemente bajo el concepto de cadenas globales de valor. Tal como se ha señalado anteriormente, la oferta argentina ha estado concentrada en la producción primaria y de primera transformación industrial, las cuales tienen, en comparación con los productos industriales, mayores riesgos asociados a los ciclos de los precios internacionales, las vicisitudes climáticas y las contingencias propias de especializarse en eslabones que requieran elevados capitales inmovilizados.

Más recientemente, y tal como describe en detalle el capítulo 3, algunas de estas cadenas productivas han añadido elementos de diferenciación de productos a través de la genética, un mayor grado de industrialización y la incorporación de marcas comerciales. Estos procesos, aún selectivos y aislados, contribuyen a consolidar la presencia del sector agroindustrial en el comercio internacional.

Sin embargo, el punto central a resaltar es la necesidad de hacer un gran esfuerzo público y privado para lograr un escalamiento dentro de las cadenas productivas para lograr productos con un mayor valor agregado. Para ello es imprescindible no perder el ritmo innovativo que se ha tenido hasta el momento y aprovechar plenamente la incipiente revolución tecnológica basada en la informática y la biología, y las transformación productivas y comerciales que resultaron de la adaptación a las crecientes demandas que surgen de la sustentabilidad ambiental.

Particularmente, una estrategia de desarrollo anclada en las contribuciones del sector agroindustrial y de los sectores productivos asociados a ella requeriría cambios fundamentales en dos aspectos íntimamente relacionados: i) una sólida y agresiva estrategia de inserción internacional orientada por los intereses ofensivos del país, lo cual, como se evalúa más abajo, requiere acuerdos comerciales que faciliten el acceso a mercados, y ii) un mejor funcionamiento del MERCOSUR como instrumento institucional para una más agresiva inserción internacional.

2.2.1. Negociaciones y acuerdos comerciales

Un país que tiene la necesidad y la vocación de aumentar las exportaciones agroindustriales está obligado a tener una estrategia de inserción internacional inteligente y flexible que le permita expandir y consolidar relaciones comerciales con el más amplio y diverso grupo de países que sea posible y, muy especialmente, con aquellos que son demandantes importantes de alimentos y otros productos derivados de la biomasa, como los biocombustibles, bioinsumos y genética. Es decir, una inserción internacional que le permita entender y adaptarse a los permanentes cambios que están ocurriendo en el mercado internacional y aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan. Cambiar el concepto de "saldos exportables" de productos primarios por otro centrado en las particularidades de las diversas demandas de los consumidores de alimentos a nivel internacional. Mutar desde los eslabones primarios y de semielaborados hacia los alimentos elaborados y de alta sofisticación, como los probióticos y nutracéuticos, desarrollando la logística de abastecimientos en el contexto de las cadenas globales de valor.

Un elemento importante de estos cambios es el significativo aumento del mercado internacional, tanto en los volúmenes demandados como en el número de países que son importadores de alimentos. Esta evolución ha estado dominada por países de Asia y muy especialmente por China, que se han convertido en los principales socios comerciales del país. En el futuro, tanto estos países como los petroleros y los del norte de África serán los principales demandantes de alimentos (Piñeiro y Valles, 2021).

Definir una estrategia para acompañar estos cambios en la geopolítica de los alimentos debe ser un elemento central de la política internacional del país. Esto es especialmente complejo en la actualidad, cuando el mundo está en un proceso de construcción de nuevos liderazgos y hay un progresivo debilitamiento del multilateralismo y de las instituciones que tienen la responsabilidad de velar por él.

Un tema de particular importancia en estas consideraciones estratégicas es la creciente importancia del hemisferio americano, y el MERCOSUR en particular, como los principales exportadores netos de alimentos. Esta configuración geográfica del comercio agroindustrial representa nuevas oportunidades en términos de alianzas comerciales, pero también potenciales desafíos vinculados a las alianzas internacionales y las consideraciones de orden político que se derivan de ellas.¹¹¹

2.2.2. Un mejor funcionamiento del MERCOSUR

El MERCOSUR está pasando por una situación crítica, que se ha agravado en los últimos años como consecuencia de las crecientes divergencias entre los países miembros. Estas divergencias se expresan en actitudes contestatarias de los representantes políticos, pero en realidad responden a cambios sustantivos y profundos de la estructura económica de los países miembros.¹¹²

Uruguay, y más paulatinamente Brasil, han experimentado un crecimiento muy importante del sector agroindustrial que ha ido ganando terreno y se ha convertido en la principal fuente de exportaciones. Como consecuencia, estos dos países han abandonado de a

¹¹¹ Para una discusión de este tema ver Piñeiro y Valles (2021).

¹¹² Para una discusión más detallada de este tema ver Piñeiro (2021).

poco la estrategia de sustitución de importaciones de bienes industriales y están enfatizando el crecimiento del sector agroindustrial, que, consecuentemente, tiene ahora una mayor presencia e influencia política. El crecimiento de este sector requiere una política que favorezca claramente su inserción internacional. Éste es el principal punto de divergencia con Argentina, que ha quedado encerrada en una estrategia de desarrollo apoyada en la sustitución de importaciones industriales y, por lo tanto, en una política comercial atada a los intereses defensivos de la industria manufacturera, relegando la agroindustria a un papel secundario enfocado en el aprovisionamiento de alimentos baratos y divisas internacionales.

Un elemento principal de la normativa MERCO-SUR es que las negociaciones comerciales deben llevarse adelante en forma conjunta por los cuatro países miembros. Por lo tanto, la búsqueda de una mayor apertura comercial y la promoción de los intereses comerciales ofensivos por parte de Uruguay, y más pausadamente de Brasil, chocan con los intereses proteccionistas de Argentina.

La resolución de este conflicto requiere un trabajo de negociaciones y acuerdos parciales entre los cuatro países en los dos temas principales que se describen a continuación.

La integración económica y comercial al interior del MERCOSUR

La similitud de los sectores agroindustriales de los cuatro países, y las barreras comerciales existentes entre ellos, dificulta tener un comercio intrarregional de gran magnitud. Hasta ahora y seguramente en el futuro inmediato, el comercio agroindustrial entre dichos países ha estado dominado por las exportaciones de café y frutas tropicales de Brasil a Argentina y Uruguay, de trigo, frutas de clima templado, ajo, vinos y algunos otros productos de

Argentina a Brasil, de lácteos de Uruguay a Brasil y de soja de Paraguay a Argentina, en el marco del régimen de admisión temporaria.

Esta similitud, en cuanto a los recursos naturales de los cuatro países y consecuentemente de sus principales producciones agroindustriales, ha dificultado el comercio intrarregional pero representa una extraordinaria oportunidad para una mayor integración de cadenas productivas de carácter regional orientadas a las exportaciones a terceros mercados. Lograrlo requeriría una progresiva armonización de los estándares sanitarios, una mayor convergencia regulatoria y un expreso apoyo a las inversiones de carácter intrarregional, además del impulso a ciertas infraestructuras que faciliten la circulación de bienes y la integración regional

Acuerdos comerciales entre el MERCOSUR y terceros países

La Argentina es uno de los países con menores acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países. La primera limitación existente es que la pertenencia al MERCOSUR limita la capacidad del país para hacer acuerdos comerciales en forma individual. Por lo tanto, las negociaciones comerciales con terceros países deben ser negociadas en el ámbito del MERCOSUR por los cuatro países en forma conjunta. El MERCOSUR ha tenido poca actividad en la consecución de acuerdos comerciales con terceros países en gran parte por las dificultades y resistencias que han tenido la mayoría de los gobiernos argentinos.

Si bien es cierto que durante el año 2019 se logró tanto la firma de un acuerdo con los países del EFTA como el acuerdo, aunque aún no ratificado, con la UE, las dificultades para avanzar de manera rápida y enérgica están ancladas en la poca voluntad expresada por el gobierno argentino. Superar estas reticencias y avanzar en un programa de

negociaciones comerciales que estén guiadas por los intereses ofensivos/exportadores de los cuatro países sería un elemento central de la estrategia propuesta.

Conseguir acuerdos comerciales con terceros países es especialmente importante frente a la creciente imposición de estándares comerciales tanto públicos como privados que se convertirán en nuevas barreras al comercio. No participar en acuerdos comerciales que den preferencias arancelarias y establezcan normas claras para el cumplimento de estos estándares ha puesto al país en desventaja con respecto a otros países exportadores de alimentos. Estos acuerdos son necesarios para nivelar las reglas de juego con las que competimos con otros países exportadores

Los cuatro países que integran el MERCOSUR han expresado su acuerdo de iniciar negociaciones con Canadá, Corea, India, Singapur y Vietnam, aunque Argentina ha expresado reparos, principalmente en relación con Corea y Vietnam en términos de los tiempos y las prioridades relativas a otras opciones. Es imprescindible avanzar en estas negociaciones y lograr un acuerdo al interior del MER-COSUR con respecto a la formulación de un programa de mediano plazo que defina la secuencia de países o grupos de países y el cronograma de trabajo para iniciar negociaciones comerciales. Las negociaciones podrían tener como objetivos de máxima lograr acuerdos de libre comercio tradicionales. Si esto no fuera posible con algunos de los países considerados, una opción a considerar es avanzar en acuerdos de complementación económica y/o sectoriales, especialmente en relación con los países que son grandes importadores netos de alimentos.¹¹³

¹¹³ Para una discusión de este tema ver Piñeiro y Valles (2020).

2.3. Los principales instrumentos de la política agroindustrial

La política sectorial para la agroindustria incluye un conjunto amplio de instrumentos y acciones del Estado que pueden agruparse en tres grandes categorías: i) la provisión de bienes públicos tales como la tecnología, la fiscalización sanitaria, la información, la digitalización, etc.; ii) el desarrollo de la infraestructura y logística, que incluye caminos, puertos, etc., y iii) el diseño y la aplicación de los instrumentos de política económica sectorial.

Con respecto a los dos primeros hay un consenso generalizado sobre su importancia y sobre la necesidad de que el Estado cumpla una función rectora importante y aporte un financiamiento significativo. Las discrepancias que pueden existir entre distintos sectores sociales y políticos se refieren a las prioridades relativas, los montos de inversión y el origen de los fondos a ser utilizados. 114 Estos temas han sido desarrollados en forma completa en diversos trabajos en los cuales se hacen recomendaciones sobre políticas específicas y las acciones necesarias por parte del Estado, las cuales cuentan con consensos, tanto técnicos como políticos, bastante amplios. 115

Con respecto a los instrumentos específicos de la política económica sectorial, tema de especial interés en este trabajo, hay una gran variedad de medidas de política y acciones del Estado que han sido implementadas de maneras diversas a lo largo de los años.

¹¹⁴ El abordaje integral demandaría la revisión de varias intervenciones promocionales de larga data y su manifiesto impacto fiscal y relativa eficiencia desde el punto de vista productivo (por ejemplo el régimen de Tierra del Fuego). Sin dejar de reconocer la relevancia de estos temas, excluimos su análisis dado que su complejidad y extensión superan los objetivos del presente trabajo. Consecuentemente, nos centraremos en las políticas referidas a la agroindustria en su relación con los mercados externos

¹¹⁵ Para una discusión de este tema ver CARI (2017); Regúnaga y Tejeda (2015).

En un extremo hay medidas que cuentan con un consenso bastante generalizado sobre su importancia y las mejores formas de implementación. Ejemplos de ello son el crédito público de largo plazo para incentivar las inversiones, o la implementación de un sólido programa de gestión de riesgo agropecuario que incluye un seguro agrícola. Estos consensos son amplios y sólidos en relación con la agricultura pampeana ya que su homogeneidad productiva y comercial permite un conjunto de políticas también homogéneo. Esto no es así en las producciones no pampeanas, en las cuales las especificidades y particularidades de cada una de ellas hacen necesaria una aproximación también particular.

En el otro extremo, existe una serie de instrumentos de política sobre los cuales se manifiestan intensas discrepancias. Éstas se refieren especialmente a tres instrumentos de política que han sido utilizados extensamente en Argentina en relación con los productos característicos de la región pampeana: i) los derechos de exportación (DEX), ii) las restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX), y iii) los controles de precios a los alimentos de consumo masivo, especialmente en la última venta al consumidor.

Es importante resaltar que la aplicación de estos instrumentos ha sido variable en el tiempo, tanto con respecto al nivel general aplicado como a las sustantivas diferencias que han existido entre productos. Por lo tanto, el nivel de las distorsiones provocadas por la política aplicada ha sido desigual entre productos y a lo largo de los años. Esto explica las diferencias y asimetrías en el comportamiento productivo que fueron ilustradas en los capítulos 2 y 3.

La aplicación de estos instrumentos de política económica, que son muy característicos de la Argentina, estuvo inicialmente apoyada en concepciones teóricas que fueron presentadas y evaluadas críticamente en el capítulo 1. Más recientemente su aplicación, especialmente en lo que concierne a los DEX, estuvo sustentada en las imperiosas necesidades fiscales. A su vez, los REX y los instrumentos dirigidos al control del precio de los alimentos son instrumentos de una política antiinflacionaria, que intenta sustituir la ausencia de un programa integral para hacer frente a ese problema.

En el capítulo 2 se demostró que estas políticas afectaron negativamente la *performance* del sector agroindustrial y limitaron el potencial exportador del país. Es decir, tuvieron un amplio impacto negativo sobre las posibilidades de expansión de la amplia red de actividades económicas interconectadas con el sector agroindustrial y, consecuentemente, sobre un desarrollo más equilibrado del país, con una mayor capacidad exportadora que podría resolver el problema de la restricción externa.

2.3.1. Derechos de exportación (DEX)

Los derechos de exportación han sido un instrumento de política utilizado con gran frecuencia en Argentina, que es uno de los pocos países que lo emplean. Han sido aplicados en función de dos objetivos principales: a) aumentar la recaudación fiscal y b) disminuir el precio de los alimentos en el mercado interno.

Con respecto a la recaudación fiscal, tal como se mostró en el capítulo 2, los derechos de exportación son un componente importante de las contribuciones del sector al erario público. Se suman a una infinidad de otros impuestos, tasas y gravámenes que se aplican al sector en forma similar a otros sectores de la economía (impuesto a las ganancias, impuesto al cheque, ingresos brutos, cargas sociales, etc.). Devienen de las jurisdicciones nacionales, provinciales e, incluso, municipales no siempre coordinadas en sus acciones.

¹¹⁶ Según la base WITS del Banco Mundial hay 45 países que han utilizado este instrumento de política pero en muy pocos los DEX representan más del 3,5% de la recaudación total. Además de Argentina, Rusia, Malasia y Kazajistán son los principales.

El Gráfico 2.25. en el capítulo 2 muestra que, en la actualidad, la presión tributaria sobre el sector agroindustrial es aproximadamente del 35%, es decir, un 5% superior al resto de la economía. Esta alta presión tributaria resulta de la aplicación de impuestos indiscutidos como el IVA, ganancias e inmobiliario, y también de impuestos como ingresos brutos y el impuesto al cheque, que son altamente distorsivos y deberían eliminarse.

Con respecto a los derechos de exportación que se aplican a las más importantes producciones agropecuarias, su principal inconveniente es que, tal como se mostró en el capítulo 2, afectan negativamente el precio recibido por el productor y consecuentemente la producción y productividad del sector. Esto postergó principalmente a las regiones productoras menos competitivas del interior del país. Este impacto, no siempre entendido y considerado, castiga a las regiones más pobres del país y es una explicación importante de la pobreza y la migración interna que el país ha tenido durante los últimos 50 años.

La evidencia presentada sobre los tremendos impactos negativos de los DEX sugiere la necesidad de su eliminación. Una eliminación que debería ser paulatina y estar acompañada por un esfuerzo sistemático de recaudación efectiva del impuesto a las ganancias. Una estrategia de desarrollo que se apoya centralmente en impulsar un rápido crecimiento de un sector agroindustrial entrelazado y articulado con una red de industrias conexas resultaría en una significativa expansión de la producción y por lo tanto un aumento del PBI, de las ganancias de las empresas y del empleo. Un esquema mejorado del impuesto a las ganancias que corrija algunas imperfecciones existentes, incluyendo la reducción de la evasión, y mejore la capacidad recaudatoria podría sustituir, en gran parte, lo recaudado actualmente por los derechos de exportación.

Adicionalmente, se podrían considerar dos medidas dirigidas a un aumento de la recaudación que tienen un menor impacto distorsivo:

a. Un aumento progresivo del impuesto inmobiliario. Trabajos muy antiguos muestran que un impuesto a la tierra, bien aplicado, es un incentivo para el aumento de su productividad y además introduce un mayor dinamismo en el mercado de tierras que favorece tanto a los pequeños productores como a los nuevos empresarios más dinámicos, descriptos en el capítulo 3, que buscan expandir su producción a través del arrendamiento y otras formas contractuales de acceso a la tierra. Una estimación muy preliminar sugiere que un impuesto a la tierra libre de mejoras, de un nivel razonable, podría recaudar en el orden de los 4.000 millones de dólares.

Un inconveniente importante es que lo recaudado por el impuesto inmobiliario corresponde a las provincias y, consecuentemente, un aumento de la recaudación por medio de este instrumento no compensaría de manera directa al gobierno nacional por los recursos perdidos como consecuencia de la eliminación de los DEX.

b. Computar lo recaudado por los DEX como un pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Una medida de este tipo persigue un doble propósito. Por una parte, ofrece un incentivo para un mayor cumplimiento de la tributación a las ganancias contribuyendo también a reducir la evasión. Por otro lado, permitiría atenuar parcialmente el impacto distorsivo de los DEX. Estas parciales ventajas deben compararse con los efectos de signo contrario. La medida tiene un costo fiscal, por lo que debería evaluarse la posibilidad de una aplicación gradual y sujeta a las posibilidades del programa fiscal dentro del cual se prevé su instrumentación. Además, sería necesario conocer con detalle el universo de establecimientos y productores afectados. En el caso de aquellos de menor tamaño, asumiendo que se

¹¹⁷ Ver Piñeiro (1970).

encuentran en posición de contribuyentes regulares, la obligación resultante del actual impuesto a las ganancias podría ser insuficiente para llevar a cabo el procedimiento de pago a cuenta. En tal caso para evitar impactos regresivos dentro del propio sector, corresponderá aplicar algún procedimiento de compensación, sea a través de créditos fiscales o transferencias directas. Finalmente, el diseño de un mecanismo como el sugerido requiere de una adecuada normativa y de procedimiento de la autoridad tributaria que debería ser diseñado con el cuidado del caso.¹¹⁸

Por lo tanto, la implementación simultánea de este conjunto de medidas que mejore la estructura impositiva y permita progresivamente bajar la presión fiscal para equipararla con la de otros sectores de la economía incluiría las siguientes medidas: a) una mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias, b) la eliminación paulatina de los DEX, c) mientras los DEX estén en vigencia, computar lo recaudado a través de ellos como adelanto de ganancia, y d) aumentar el impuesto inmobiliario. Estas medidas mejorarían la rentabilidad del sector agroindustrial y consecuentemente su capacidad productiva y exportadora. Adicionalmente, si la aplicación es paulatina y cuidadosa podría no significar una disminución de la recaudación total proveniente de este sector, especialmente como proporción del producto, aunque significaría una redistribución de la recaudación entre las provincias y el gobierno nacional distinta de la actual.

Una consecuencia de la enorme magnitud de los cambios y el impacto redistributivo entre el Estado nacional y los Estados provinciales que resultaría de la aplicación de

¹¹⁸ Se requiere realizar la referida adecuación normativa en la liquidación del impuesto porque quien tributa el impuesto es la exportación al momento de solicitar una declaración jurada de venta al exterior (DJVE). Pero es la producción quien sufre el efecto al ver reducido el precio que recibe por su producto.

un programa integral como el sugerido requeriría dos condiciones de carácter institucional. Por un lado, un acuerdo político de amplio espectro, en el marco de un programa económico, condición que no sería fácil de satisfacer en las actuales condiciones del país. Por el otro, un sólido acuerdo político que otorgue certezas sobre la continuidad en el tiempo de la nueva estructura impositiva propuesta incluyendo el compromiso sobre la no aplicación de los DEX y las REX.

El segundo objetivo de la aplicación de los derechos de exportación es intentar disminuir el precio de los alimentos a los consumidores. Este tema será tratado en la sección 2.3.3., referida a la mesa de los argentinos.

2.3.2. Restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX)

Las restricciones cuantitativas a las exportaciones han sido aplicadas en diversas oportunidades, especialmente en relación con la carne bovina y el trigo, con el objetivo de volcar más oferta al mercado interno y consecuentemente disminuir el precio pagado por los consumidores nacionales.¹¹⁹

Tal como se argumenta en al capítulo 2, las REX, si bien han tenido algún efecto temporario en contener el aumento del precio al consumidor, al disminuir la oferta exportable disminuyen el ingreso de dólares y por lo tanto afectan negativamente la balanza comercial. Es decir, contribuyen de manera directa e inmediata al principal problema de la economía argentina, que es la restricción externa.

Adicionalmente, los REX tienen cuatro efectos negativos de largo plazo, probablemente más graves que los producidos por los DEX:

a) un efecto disruptivo sobre el funcionamiento del mercado doméstico, debido a la falta de criterios transparentes para la definición y gestión de los volúmenes de las cuotas de exportación, lo que incrementa la incertidumbre

¹¹⁹ Ver el capítulo 2 para una descripción de estas situaciones.

y daña fuertemente los incentivos a producir; b) consecuencia de lo anterior, un ajuste negativo de la oferta en el mediano plazo que deriva en precios superiores a los vigentes al momento de imponer la cuota, con resultados contrarios a los buscados en el bienestar del consumidor; c) pérdidas de capital social en que incurren las entradas y salidas de empresas de la actividad productiva, lo que es particularmente importante en el caso de la ganadería, que es una actividad de largo plazo; y d) daños en las relaciones comerciales de largo plazo del país con sus socios comerciales internacionales ante el incumplimiento de contratos.

En relación con esto último, si bien la demanda externa ha tenido una significativa expansión durante las últimas dos décadas, principalmente como consecuencia de la demanda del sudeste asiático, el comercio agrícola está sujeto a restricciones comerciales tarifarias y reglamentarias muy significativas, especialmente en los países más desarrollados. 120

Por estas razones, la aplicación de restricciones cuantitativas a las exportaciones tiene un impacto disruptivo muy significativo que afecta, por un lado, los precios relativos y por lo tanto la asignación de recursos productivos y, por el otro, la confianza de los clientes internacionales y la potencial pérdida de mercados. Su limitado impacto respecto del objetivo buscado de contener los precios al consumidor sugiere que es un instrumento de política que no debería utilizarse.

¹²⁰ En particular la apertura de mercados para las exportaciones de carne, tanto vacuna como de otras especies, requiere una compleja negociación sobre estándares sanitarios y de calidad que incluye la autorización de cada frigorífico en forma individual. Adicionalmente, debido a que la carne, especialmente la refrigerada, tiene un proceso de deterioro bastante rápido, su comercialización internacional se hace de acuerdo con estrictos programas de entrega.

2.3.3. Control de precios al consumidor y acceso a los alimentos: la mesa de los argentinos

El precio de los alimentos en el mercado interno ha sido una preocupación legítima de todos los gobiernos. Es un tema de especial importancia en relación con la seguridad alimentaria de los sectores más pobres de la población y un componente importante de inestabilidad política. Esto explica la frecuente utilización de distintos instrumentos, tanto de la política macroeconómica como de la política sectorial que, siendo ampliamente negativos desde el punto de vista de la producción y las exportaciones, se aplicaron para contener el precio interno de los alimentos.

Adicionalmente a los instrumentos de política económica que se han aplicado a la producción primaria, también se han utilizado distintos mecanismos de vigilancia y control de precios del producto final especialmente a nivel de supermercados y ventas mayoristas.¹²¹

Los resultados siempre han sido bastante magros, lo cual es consistente con lo sugerido por una extensa literatura, tanto nacional como internacional, que muestra que el control de precios al consumidor final no tiene efectos positivos excepto bajo condiciones muy especiales de la estructura del mercado. En la Argentina la producción de alimentos tiene dos características centrales: i) la producción excede en mucho al consumo interno y ii) no hay, excepto en algunos casos muy especiales, una concentración de la oferta suficiente para crear condiciones oligopólicas capaces de regular los precios de mercado y, además, las barreras a la entrada son relativamente bajas. Por lo tanto, los intentos de control de precios a través de precios máximos, u otros mecanismos similares, han sido poco efectivos.

En este sentido, es importante enfatizar que el acceso a los alimentos está determinado principalmente por el nivel de ingresos de los consumidores. Por lo tanto, los

¹²¹ Un ejemplo de estas medidas son los "precios cuidados" a partir de 2014.

principales instrumentos de política deben ser aquellos que, a través de una correcta política macroeconómica y productiva mejoran los ingresos de la población más pobre. En casos excepcionales también es necesario una política de subsidios monetarios directos que, en forma temporaria, ayuden a las familias que califican según criterios claramente estipulados.

La política alimentaria aplicada con mayor frecuencia en el país, incluyendo el intento de regular los precios al consumidor de determinados alimentos, puede ser criticada, desde una perspectiva que busca lograr la seguridad alimentaria y nutricional de los argentinos, a partir de tres argumentos principales.

El primero, referido exclusivamente a la carne, está relacionado con la lógica nutricional del objetivo buscado. Mantener el consumo de carne bovina a los muy altos niveles per cápita que hay en el país es inconsistente con las tendencias mundiales y las recomendaciones médicas en relación con la nutrición humana.

Por otra parte, la disminución en el consumo de carne vacuna ha sido reemplazada en gran parte por un mayor consumo de carne de cerdo y pollo, que tienen una similar calidad dietética y pueden ser producidas a un menor precio por unidad de producto. Por lo tanto, es una sustitución favorable desde el punto de vista económico.

El segundo argumento es que las políticas tradicionales sobre las que se ha procurado controlar el precio de los alimentos son ineficientes. La ineficiencia proviene de diversas razones, entre las cuales conviene enfatizar las siguientes tres: i) porque subsidian el consumo en forma indiscriminada incluyendo a consumidores que tienen un alto nivel de consumo per cápita y que además tienen los recursos necesarios para mantenerlo aun después del encarecimiento del bien. Consecuentemente, los consumidores más favorecidos por los precios inferiores a los del mercado son los que tienen una mayor capacidad adquisitiva; ii) son remedios parciales que no resuelven las causas estructurales que

generan el problema que se quiere resolver. La incidencia del precio de la producción primaria en el precio final al consumidor es baja. Este último precio está determinado por un proceso de formación de precios a lo largo de la cadena agroindustrial en donde la estructura de la industria y la regulación de la competencia son elementos centrales; y iii) está ampliamente demostrado y documentado, tanto teóricamente como en la práctica, que los subsidios al consumo deben instrumentarse a través de transferencias directas al sector poblacional que se quiere beneficiar. Las tarjetas alimentar son un ejemplo de una política correcta. Estos subsidios directos al consumidor deberían estar acompañados de programas educacionales sobre alternativas alimentarias y el valor nutricional de los alimentos.

3. Algunas reflexiones finales

El principal argumento que se desarrolla a lo largo de este documento es que la histórica restricción externa, que ha caracterizado a la economía argentina, no se resuelve a menos que haya un decidido dinamismo exportador. En tal sentido, los argumentos desarrollados en los capítulos 2, 3 y 4 muestran que la agroindustria está en condiciones de hacer un aporte de importancia.

La observación de lo ocurrido en términos de la estrategia de desarrollo seguida por el país y las políticas resultantes indican que es una contradicción lógica intentar resolver la restricción externa penalizando las exportaciones provenientes del sector con mayores capacidades estructurales para aumentarlas. La restricción externa actual tiene su origen en las políticas macroeconómicas aplicadas durante largos años que surgen de un modelo conceptual poco apropiado para las condiciones productivas del país.

Es por esto que es imperativo impulsar una revisión sustancial de la estrategia de desarrollo en el plano doméstico, que exige alinear tres áreas de política: la macroeconomía, las políticas sectoriales y la inserción internacional.

La dimensión macro está severamente limitada por la insolvencia fiscal. Esto conlleva la necesidad de una profunda reforma de las funciones y los niveles de gasto público. Éstos son pasos necesarios para ganar control de los instrumentos monetarios y cambiarios hoy dominados por la tiranía del desborde fiscal. En cuanto a las políticas sectoriales se trata de favorecer ciertas acciones que se señalaron en el texto, y que han sido desarrolladas en otros trabajos técnicos, pero muy especialmente de abandonar la equivocada política impositiva que se ha aplicado en el sector, especialmente los DEX. Con respecto a la inserción externa, es importante reorientar los instrumentos de política sectorial para favorecer e impulsar el dinamismo exportador. Adicionalmente, es necesario ampliar el acceso a los mercados internacionales a través de acuerdos comerciales. Aquí la limitación principal deviene del funcionamiento actual del MERCOSUR, lo cual pone de manifiesto la importancia de modificar y mejorar su funcionamiento.

Dada la complejidad y magnitud del desafío, su carácter de ser un proyecto de largo plazo dirigido a la construcción de un mayor dinamismo exportador, es imprescindible la construcción de consensos básicos con los diferentes participantes económicos y sociales y con las distintas fuerzas políticas. Esto es particularmente importante porque tener éxito en el programa que se propone requerirá esfuerzos y sacrificios y también la continuidad en el tiempo de las acciones que se acuerden. Se trata de una estrategia que excede las posibilidades y mandatos de un gobierno.

La persistencia y profundidad con las cuales se han aplicado estrategias y políticas que impidieron el desarrollo económico del país en forma sostenida y equilibrada también sugiere que es necesario un cambio cultural de la sociedad en su conjunto. Un cambio que incluya entender

la gravedad del problema, la necesidad de sacrificios y el abandono de prejuicios históricos que sienten las bases y posibiliten un acuerdo amplio y de largo plazo entre las principales fuerzas políticas del país.

Bibliografía

- Carciofi, R. (1990). *La desarticulación del Pacto Fiscal*. Documento de Trabajo N.º 36. CEPAL.
- Elizondo, M. (2021). El MERCOSUR y sus agronegocios frente a los desafíos de la tercera década del siglo XXI. Nov. www.gpps.org.
- Frenkel, R. (1989). El régimen de alta inflación y el nivel de actividad. Documento CEDES, 26.
- Piñeiro y Rocenwurcel (coords.) (2016). *Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. 2da edición. Teseo, Buenos Aires.
- Piñeiro, M. y Valles, G. (2021). *Geopolítica de los alimentos*. Teseo, Buenos Aires.
- Piñeiro, M.; Luiselli, C.; Ramos, Á. y Trigo, E. (2021). El sistema alimentario global. Una perspectiva desde América Latina. Teseo, Buenos Aires.
- Piñeiro, M. (2021). La flexibilización del MERCOSUR: Reflexiones sobre su conveniencia y oportunidad. CARI, documento de trabajo 107.
- Piñeiro, M. (1970). El impuesto a la tierra: su impacto potencial sobre la producción agropecuaria. *Separata de Economía* N.º 3.
- Regúnaga y Tejeda Rodriguez (2015). La política de comercio agrícola de Argentina y el desarrollo sustentable. ICTSD.



Post scriptum

La invasión a Ucrania: consecuencias para la agroindustria argentina

Introducción

La finalización de este texto coincidió con un hecho inesperado y de vastas consecuencias: la Federación Rusa invadió a Ucrania. El estallido de una guerra en Europa ha creado una situación que no tiene precedentes en los últimos 70 años. Transcurridas cuatro semanas del conflicto bélico, el escenario es incierto, inestable y modifica los ejes de la geopolítica internacional conocidos hasta ahora. Muy probablemente los efectos serán duraderos.

Esta inestabilidad ya se ha traducido en impactos de carácter económico: ha habido un alza inmediata en el precio de la energía y los alimentos, como consecuencia de la dificultad de asegurar suministros y de la reacción de los mercados ante un hecho sobre el que había pronósticos contrapuestos. A esta reacción inicial le siguieron las sanciones económicas impuestas por los países de la OTAN a Rusia, que afectan el flujo de las finanzas y el comercio. El desempeño de los mercados energéticos ha sido afectado por un *shock* negativo de oferta de mayor magnitud en el gas que en el petróleo. Similar fenómeno se observa en la producción de alimentos ubicada en la zona del conflicto, pero que tiene repercusiones más amplias sobre otros productos del sector y que afectan al comercio agroindustrial y los insumos utilizados en la producción.

Habida cuenta del tema de este trabajo, el fenómeno que ha provocado el conflicto no puede ser soslayado y corresponde una reflexión. Es válido preguntarse acerca de las consecuencias de mediano y largo plazo que podrían afectar las condiciones productivas del sector agroindustrial local descriptas en el capítulo 3, y también en cuanto a las características del comercio internacional de bienes agropecuarios analizado en el capítulo 4. La incursión en ese terreno más prospectivo tiene el propósito de indagar si sigue siendo válida la tesis central de este documento acerca del papel central que ocupa el sector agroindustrial en una nueva estrategia de desarrollo de Argentina. Para ello es necesario poner primero el foco sobre los efectos que se vienen observando.

1. Los principales impactos de la crisis

Los principales impactos que ya se han manifestado y que resultan relevantes para la agroindustria de Argentina son los siguientes:

- 1. Un aumento significativo en el precio de las *commodities* que exporta el país: trigo, maíz, avena, cebada, girasol, soja y sus derivados.
- Un aumento del precio de la energía —petróleo y gas que conlleva un aumento de los costos de producción —tanto en el primer eslabón como en el resto de la cadena—.
- 3. Un aumento del precio de los fertilizantes y agroquímicos, provocado por una escasez relativa en la oferta y distorsión del mercado a las nuevas condiciones.
- 4. Alteraciones y aumento del precio de la logística y el transporte, especialmente los fletes marítimos.

Por otra parte, hay también otros efectos de segunda ronda que, aunque más difíciles de predecir, comienzan a manifestarse y preanuncian algunos cambios de contexto, tanto económicos como políticos, de gran importancia. Algunos de ellos, especialmente aquellos que tienen una relación más estrecha con la producción y el comercio internacional de alimentos, son los siguientes:

- 1. Un probable retraso en la aplicación de medidas dirigidas a la transición energética. Los planes para disminuir el uso de los combustibles fósiles se verán postergados o demorados en la medida que éstos impliquen mayores precios de la energía. Por ejemplo, no parece plausible que, en este contexto, progresen iniciativas para la aplicación de nuevos o mayores impuestos al carbono. Por otro lado, la inversión en generación renovable, incluyendo la de origen nuclear, probablemente se acelere en razón de precios relativos más favorables para operar esta sustitución.
- 2. Las fuentes de aprovisionamiento y por lo tanto los flujos del comercio de energía se verán fuertemente afectados (por ejemplo, la migración de las compras europeas del petróleo ruso hacia otros proveedores).
- 3. La aplicación de las políticas y programas dirigidos a la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de la producción agrícola (señalados en el programa *Farm to Fork*, de la UE) posiblemente sean postergados. En caso de cumplirse este pronóstico, aumentarían las posibilidades competitivas de Argentina, y del MERCOSUR en general, dentro del mercado europeo.

Los impactos de estos cambios provocados por la crisis internacional podrían ser leídos con signo favorable sobre la producción agroindustrial y el comercio internacional de Argentina. Los argumentos más importantes sobre los cuales se basa esta afirmación son los siguientes. En primer

lugar, el aumento de precios de las commodities es un hecho altamente favorable para la producción argentina. Si bien estará compensado por el aumento del precio de la energía y los principales insumos, el impacto neto se estima que será favorable. La principal razón para esto es que la producción agropecuaria del país es extensiva en el uso de la tierra y utiliza menos insumos que la de la mayoría de sus principales competidores. Consecuentemente, el impacto negativo del aumento del precio de los insumos tendrá menos peso en la ecuación de costos de Argentina que en la mayoría de los grandes productores agrícolas.

En segundo lugar, la magnitud del incremento de los precios de la energía, si bien dependerá en gran medida de decisiones de política doméstica, cabe anotar que los valores de la energía primaria, tanto en petróleo como en gas, se encuentran sólo parcialmente relacionados con los precios internacionales. En la misma línea, la ralentización de la transición energética a nivel internacional le dará a Argentina incentivos y tiempo para desarrollar sus reservas de petróleo y gas y de la infraestructura asociada, lo cual permitiría aprovechar la disponibilidad de los recursos locales. También le dará más tiempo y mejores oportunidades para la ampliación de capacidad de generación de las energías alternativas en las cuales Argentina tiene muy buenas oportunidades.

Finalmente, es probable que haya demoras y pausas en la implementación de los programas dirigidos a aumentar la sustentabilidad ambiental de la producción agrícola y especialmente aquellos orientados a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. En caso que ocurriera tal situación, Argentina dispondría de mayores plazos para adaptarse a las nuevas normativas comerciales que surgirán en los mercados más desarrollados, como el de UE.

2. Inserción internacional: la dimensión geopolítica

Tal como se adelantó arriba, una apreciación de conjunto del cuadro que presenta el contexto externo resulta, en principio, de balance favorable. Esto indicaría que el sector agroindustrial podría ubicarse con cierta ventaja frente a los efectos que se han manifestado en las pocas semanas que lleva el conflicto, y en algunas de sus derivaciones más previsibles. Sin embargo, tal afirmación y las posibilidades de aprovechar el nuevo escenario deben ser tomadas no sólo con cautela sino que, además, deben ser interpretadas con una perspectiva más amplia.

Primero, y en lo que respecta a Argentina, la dirección central de la política económica se habrá de orientar dentro de las pautas previstas en el reciente acuerdo con el FMI. La premisa central del programa se dirige a estabilizar la economía y reducir la tasa de inflación. Desde este ángulo, la repercusión doméstica provocada por el alza de los precios internacionales de los alimentos complica el objetivo antiinflacionario del programa. Una primera respuesta del gobierno ha sido el incremento en los DEX a subproductos de la soja: aceite, harinas y biocombustibles, eliminando el diferencial de alícuotas respecto de la exportación del grano. El producto de esta mayor recaudación se destinará a un fideicomiso que tendrá como finalidad subsidiar el precio interno del trigo para molienda. Todavía no están definidos los detalles instrumentales. Resta ver si la aplicación de estas medidas y del resto del programa con el FMI serán suficientes para mitigar el aumento de la canasta de alimentos derivado del shock externo que se añade al contexto inflacionario previo, dinamizar la inversión en el conjunto de la economía y del sector agroindustrial en particular. A su vez, más allá del plano doméstico, el escenario de los próximos años estará caracterizado por tasas de interés internacional en ascenso, cuyo sendero dependerá del éxito que tengan los bancos centrales de los países desarrollados en anclar las expectativas inflacionarias. Esto define un contexto más difícil para los países emergentes en general y Argentina no es una excepción.

En segundo lugar, un aspecto clave para capitalizar eventuales beneficios y capear los desafíos del nuevo contexto es la dimensión geopolítica. El conflicto bélico, que, como se apuntó arriba, tiene un desarrollo incierto en cuanto alcance y duración, conducirá a un nuevo marco para el comercio internacional. Esto será particularmente importante en relación con el petróleo y el gas, por la importancia de Rusia, pero también respecto de algunas de las principales *commodities* agrícolas, de las cuales, tanto Rusia como Ucrania, son importantes productores y exportadores.

Más aún, el nuevo contexto global podría derivar en nuevas definiciones políticas en el orden internacional. Como consecuencia de lo anterior, países periféricos como Argentina podrían tener restricciones en cuanto a sus alineamientos en el plano internacional, sobre su inserción internacional y, por tanto, sobre sus oportunidades comerciales.

Avanzar en este campo de análisis sería totalmente aventurado en este momento. Sin embargo, la nueva realidad que se va instalando señala con claridad la importancia de evaluar en forma permanente y concentrada la posible evolución del contexto internacional y las opciones estratégicas que el país tendrá en el futuro. Es decir, refuerza las recomendaciones que se hacen en los capítulos 4 y 5 sobre la imperiosa necesidad de que el país desarrolle una estrategia propia de inserción internacional y promueva la realización de acuerdos comerciales que expresen sus intereses ofensivos y aseguren y potencien su capacidad exportadora.

15 de marzo de 2022

Sobre los autores

Roberto Bisang

Licenciado en Economía (UNR, 1977). Magíster en Economía (UCEMA, 1983). Es profesor titular de Economía Agropecuaria e investigador (categoría A1, CONEAU) del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEPD, Buenos Aires) de UBA/CONICET. Ha sido coordinador del Censo Nacional Agropecuario 2018 y director nacional de Estadísticas del Sector Primario del INDEC (2017-2019). Especialista en organización industrial, tecnología y análisis sectorial. Consultor de diversos organismos internacionales (CEPAL, Banco Mundial, BID, OPS, OMS, ONUDI, FAO), nacionales (MINAGRO, INTA, MINCYT) y empresas.

Ricardo Carciofi

Licenciado en Economía graduado en la Universidad de Buenos Aires. Máster en Desarrollo Económico (M Phil) y estudios de doctorado (D Phil) en la Universidad de Sussex, Gran Bretaña. Actualmente es investigador invitado del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires e investigador principal del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Miembro consultor del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Comité Estratégico del T-20 Argentina. Ha sido director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), director ejecutivo por Argentina y Haití, BID (Washington, DC.), asesor regional de la Secretaría

Ejecutiva de la CEPAL (Santiago de Chile) y director de la División de Desarrollo Económico de dicha institución. Consultor del PNUD, UN y diversos organismos internacionales. Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación y subsecretario de Programación de la Inversión Pública de Argentina. Profesor de Finanzas Públicas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) y docente en seminarios y cursos de postgrado en varias instituciones académicas. Posee numerosas publicaciones en revistas, libros y documentos institucionales.

Martín E. Piñeiro

Ingeniero agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires y Ph D en Economía Agraria por la Universidad de California, Davis. En la actualidad es director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), asesor del director general del IICA y miembro de la red GPS. Ha sido subsecretario de Economía Agraria, director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA) y presidente del Consejo Directivo del International Food Policy Research Institute (IFPRI). Ha publicado extensamente sobre desarrollo económico, escenarios y agricultura internacional, política agrícola e innovación y comercio internacional. Es productor agropecuario.

Agustín Tejeda Rodriguez

Licenciado en Economía graduado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), con estudios de posgrado en Relaciones Internacionales (UNLP) y Agronegocios (Universidad de San Andrés). Becario IVLP del Departamento de Estado de EE.UU. Especialista en mercado de *commodities*, política agropecuaria, comercio y negociaciones internacionales. Actualmente es gerente de Estudios Económicos de la Bolsa

de Cereales de Buenos Aires. Es miembro de la red GPS, coordinador del Comité de Agricultura del CARI y miembro de las comisiones directivas de Argentrigo y Maizar. Dicta cursos en distintas universidades y es autor de variadas publicaciones. Ha sido economista jefe de la Fundación INAI, asesor ante la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación y consultor de organismos internacionales.





