

La agroindustria para
el desarrollo argentino:

APORTES PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO



JUNIO 2011

Lucio Reca (1983-1986)

Marcelo Regúnaga (1991-1993) (2001)

Jesús Leguiza (2001)

Rafael Delpech (2002)

PRÓLOGO

Constituimos un grupo de ex Secretarios de Agricultura de la Nación provenientes de Administraciones que, expresando distintas corrientes políticas, han gobernado la Argentina desde el retorno democrático en diciembre de 1983.

Este documento es el resultado de una reflexión colectiva de los firmantes en el período setiembre 2010 - junio 2011 guiada por la experiencia ganada en el curso de nuestras respectivas gestiones, orientada a identificar los temas que consideramos prioritarios en la formulación de una Política de Estado que favorezca un vigoroso y sostenido desarrollo agropecuario, basado en una combinación virtuosa del aprovechamiento ordenado de los recursos naturales, la capacidad empresarial y la tecnología, en función de criterios que concilien los objetivos de crecimiento económico y equidad social. Es decir que nuestro objetivo es contribuir con propuestas al bien común de la sociedad argentina.

Somos concientes de las limitaciones de este análisis, resultante de nuestras capacidades individuales y del tiempo disponible de cada uno para la tarea. En consecuencia este trabajo debe tomarse como una contribución al debate que debe darse en la Argentina para que la política agropecuaria nacional alcance la categoría de Política de Estado, consensuada por los distintos integrantes de la sociedad, y en consecuencia estable.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento al CARI por haber servido de ámbito para nuestro trabajo y al Ing. Martín Piñeiro quien coordinó la labor del grupo y aportó valiosas sugerencias. Finalmente agradecemos al Dr. Hugo Cohan por sus ideas, comentarios y su infatigable y eficiente labor editorial.

Ciudad de Buenos Aires, Junio 2011

Lucio Reca (1983-1986)

Marcelo Regúnaga (1991-1993) (2001)

Jesús Leguiza (2001)

Rafael Delpech (2002)

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	7
I. Introducción	9
II. Importancia del sector agropecuario y del sistema agroalimentario y agroindustrial	9
III. Tareas pendientes, urgentes e importantes	11
IV. La nueva visión del desarrollo rural	12
V. Objetivos de la política agropecuaria y rural	14
VI. Las principales políticas públicas	15
VI.1 La tecnología y la innovación	15
VI.2 Política de comercialización de productos agropecuarios	16
VI.3 Política impositiva	17
VI.4 Negociaciones internacionales	19
VI.5 Infraestructura de transporte y riego	20
VI.6 Sustentabilidad de los recursos naturales agropecuarios	22
VI.7 Nuevos productos estratégicos. El caso de la Bio-energía	23
VI.8 Agricultura familiar	24
VI.9 Fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria	25
VII. Reflexiones finales	26

RESUMEN EJECUTIVO

Argentina tiene un enorme potencial de crecimiento de su sector agroindustrial, basado en la excelente dotación de recursos naturales, así como en la capacidad de su sistema empresarial para la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales para aumentar la producción, agregar valor y mejorar su competitividad, es decir crecer significativamente en forma sostenida.

El escenario internacional favorable del comercio mundial de alimentos, fibras y biocombustibles brinda una oportunidad histórica para aprovechar al máximo dicho potencial y contribuir al crecimiento de la producción y del empleo del país. Estas circunstancias favorables no están siendo plenamente aprovechadas, por la vigencia de una visión arcaica y equivocada, que percibe a la agricultura argentina como un sector no tecnificado y limitado a generar rentas naturales, que no tiene en cuenta los eslabonamientos y complejas tramas que caracterizan al sistema agroindustrial moderno. Ello se refleja en políticas que han limitado su crecimiento y, con ello, el desarrollo económico y social sustentable y equilibrado de Argentina, especialmente del interior del país.

Las profundas transformaciones registradas en las cadenas agroindustriales a partir de los años noventa, con aumentos notables de productividad, el uso creciente de mejoras genéticas, fertilizantes, agroquímicos y otras tecnologías modernas destinadas a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales -incluida la agricultura de precisión-, así como los desarrollos en la provisión de insumos, en la agroindustria procesadora de la producción primaria y en los cada vez más exigentes servicios requeridos para la producción, cosecha, transporte y comercialización que han dado lugar a nuevas formas de organización de la producción, el procesamiento y la distribución de alimentos y otros bienes agroindustriales, destacan la necesidad de plantear una nueva visión y políticas acordes.

Una visión que permita superar concepciones erróneas que hoy tiene gran parte de la sociedad, que no reconoce su importancia estratégica para: i) el crecimiento económico sostenido y el desarrollo territorial; ii) la generación de empleo genuino en las distintas etapas de las cadenas; iii) el fortalecimiento de un entramado económico y social que involucra a más de 400 mil PYMES de capital nacional; iv) la generación de un balance neto muy positivo de divisas, necesario para compensar el déficit neto que genera el resto de las principales actividades económicas. Es decir una visión que contemple adecuadamente a un complejo agroindustrial y de servicios que puede contribuir en forma significativa al desarrollo nacional equilibrado que todos deseamos.

Nuestra propuesta está dirigida a promover la concertación de Políticas de Estado que promuevan un desarrollo económico y social sostenido del sistema agroindustrial, como uno de los pilares fundamentales de toda la economía argentina. Entre los principales lineamientos de dichas políticas se propone:

- Impulsar la generación y adopción de tecnología como motores del crecimiento y de la transformación productiva, reconociendo la importancia estratégica de la biotecnología. Ello implica aumentar la inversión pública en investigación y desarrollo, crear un contexto propicio para aumentar sensiblemente la inversión privada y mejorar su articulación con el sistema científico, como está ocurriendo en los principales países competidores.
- Establecer una política de comercialización y de precios transparente y predecible, que fomente la competencia y el buen desempeño de los mercados de productos agropecuarios y promueva las inversiones y el incremento de la producción. Eliminar las restricciones a la exportación.

- Evolucionar hacia una política impositiva agropecuaria que se aparte de los impuestos que penalizan la inversión y el aumento de la productividad y que contribuya a incrementar de manera sostenida la oferta, satisfaciendo las necesidades genuinas de recaudación, locales y nacionales. Se propone la eliminación gradual de las retenciones (impuestos a las exportaciones) y su sustitución por los impuestos aplicados al resto de la economía.
- Participar activamente en las negociaciones internacionales que impulsen un comercio mundial sin barreras a la producción agropecuaria y que ubiquen al país como proveedor confiable y responsable de alimentos, fibras y biocombustibles. Mejorar el acceso a los mercados de mayor importancia mediante una estrategia ofensiva en materia de tratados de libre comercio y la creación de una agencia relevante de promoción del comercio exterior.
- Promover la producción de biocombustibles, incluyendo los futuros desarrollos de los biocombustibles de segunda generación, cuidando de lograr un adecuado equilibrio en el uso de los recursos naturales disponibles.
- Mejorar la infraestructura de transporte y de riego en apoyo a la integración territorial, a la mejora de la competitividad y al aumento de la producción del sector. Ello implica recuperar y fortalecer el transporte ferroviario de granos y otros productos agropecuarios, desarrollar el transporte fluvial y garantizar la transitabilidad permanente de los caminos nacionales y rurales. Coordinar las políticas de infraestructura nacional y provinciales mediante la creación de un Consejo Federal de Infraestructura Rural.
- Diseñar y ejecutar, en acuerdo con las provincias, las medidas que garanticen la adecuada utilización y preservación de los recursos naturales renovables. Establecer un marco federal de Política de Conservación de Suelos y Agua y promover las buenas prácticas agrícolas en el uso del suelo, aguas e insumos.
- Diseñar y ejecutar políticas específicas de apoyo a la agricultura familiar, que faciliten su acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los mercados de productos e insumos mediante nuevas formas de organización y la implementación de programas especiales para pequeños agricultores y las comunidades rurales. Las necesidades de la agricultura familiar deben ser un elemento central para las prioridades de inversión en la infraestructura de caminos rurales, educación, salud, comunicaciones y electrificación. Oportunidades productivas en el interior e infraestructura social y de apoyo a la producción son instrumentos fundamentales para limitar la migración rural urbana traumática que se ha registrado por décadas en el país.
- Fortalecer y consolidar una estructura institucional del sector público agro-industrial acorde con la relevancia y complejidad de las Políticas de Estado propuestas.

I. Introducción

El presente documento es un aporte para discutir y acordar políticas que impulsen el desarrollo sostenible del sector agropecuario y de las áreas rurales, la creación de empleos genuinos, el equilibrio territorial y, en definitiva, el desarrollo nacional que todos deseamos.

Se propone una nueva visión que reconozca la existencia de un sistema agroalimentario y agroindustrial que tiene una amplia base territorial y un gran potencial de crecimiento de la producción y el empleo y con creciente aporte neto de divisas, componentes claves para la economía en su conjunto. Con esta visión se propone instrumentar políticas que aprovechen todo el potencial del sector agropecuario para contribuir al desarrollo económico y social del país, teniendo en cuenta la existencia de un contexto internacional sumamente auspicioso para la producción de alimentos y que se estima continuará durante las próximas décadas. Dichas políticas serán un eje central para concretar avances sustanciales en los temas de desarrollo nacional pendientes de solución.

La visión que se propone toma en conjunto a las relaciones multisectoriales que se establecen a partir de la producción agropecuaria primaria y subraya su aspecto territorial, lo que resulta particularmente importante de reconocer en un país que aspira a ser genuinamente federal.

Esta visión es necesaria para superar las concepciones erróneas que no han advertido la importancia central del sistema agroalimentario y agroindustrial para generar empleos en Argentina y que todavía hoy se imaginan un sector agropecuario limitado a recoger rentas naturales, escasamente tecnificado y vinculado al resto de la economía y de la sociedad a partir solamente del aporte de divisas y de ingresos fiscales.

El contexto internacional favorable ofrece una excelente oportunidad para la tecnificación y aumento de la productividad de la agricultura, que permitan mejorar la competitividad de la producción y enfrentar eventuales escenarios internacionales menos favorables.

II. Importancia del sector agropecuario y del sistema agroalimentario y agroindustrial

La producción agropecuaria ha sido, y es, uno de los pilares de la economía argentina. Sin embargo, y como consecuencia de circunstancias nacionales e internacionales, a mediados del siglo pasado se instaló en el imaginario colectivo y en el pensamiento económico una imagen distinta.

A la agricultura le quedó reservado el papel de sector dudoso y hasta perjudicial en el escenario político de nuestro desarrollo económico y social. Esto ha llevado a no reconocer lo que ya es: el principal conglomerado productivo y altamente competitivo del país en su conjunto y de la mayoría de sus regiones, pese a todas las dificultades generadas por políticas desacertadas. Los vínculos hacia atrás y hacia adelante, así como los horizontales en cuestiones cruciales tales como ciencia y tecnología, existen y podrían potenciarse ante políticas que se correlacionaran positivamente con el potencial nacional. Sin embargo dichos vínculos son oscurecidos por un convencimiento mayoritario que obliga a tener mucho coraje para atreverse a jerarquizar a la agricultura como uno de los ejes estratégicos del desarrollo nacional.

Independientemente de las percepciones erróneas que pueda haber, las tablas de insumo-producto de las Cuentas Nacionales permiten subrayar que el sector agropecuario es uno de los sectores productivos con mayor capacidad para generar ingresos y empleos directos e indirectos en toda la economía. El sistema agroalimentario y agroindustrial, que integra a la producción agropecuaria en una compleja trama de actividades previas y posteriores a dicha producción, es un pilar del desarrollo de Argentina. Este sistema genera en forma directa no menos del 20% del PBI, así como más del 55% de las exportaciones. Tomando en cuenta sus efectos sobre otras actividades y sobre el consumo, las cadenas agroindustriales que integran el sistema aportan al fisco más del 35% de la recaudación total, es decir una contribución mucho mayor a su participación en el PBI.

Quizás tan importante como destacar el reconocido aporte del sistema a las exportaciones y la recaudación fiscal, sea detenerse en su papel en la generación de empleo. Diversas estimaciones han calculado que el empleo en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales va desde el 20 hasta el 35% del empleo total del país, según las metodologías de cálculo del empleo indirecto. Este rango de diferencias en las estimaciones solamente podría aclararse con acceso a la más reciente tabla de insumo producto de las Cuentas Nacionales, todavía no disponible públicamente. Las diferencias señaladas no pueden oscurecer que:

- la importancia estratégica de este sistema centrado en la producción agropecuaria y movilizado a partir de ella son hechos innegables, constituyendo una de las mejores opciones de crecimiento y desarrollo equilibrado del país;
- el sistema genera un número de empleos significativo, que no puede ignorarse mediante cálculos que se limiten a la estricta utilización de mano de obra en la producción primaria;
- la mencionada capacidad de crecer y absorber empleo es financiera y fiscalmente sostenible ya que, en vez de requerir subsidios, el sistema ha subsidiado y subsidia al resto de la economía y de la sociedad;
- la extensa cobertura geográfica del sistema fortalece la integración territorial y sus efectos positivos repercuten en la actividad económica y el empleo en todo el territorio nacional;
- el sistema agroindustrial incluye más de 400.000 empresas que, en su gran mayoría, son PYMES y representan una amplia fracción del empresariado nacional.

Vista la importancia del sistema agroalimentario y agroindustrial y el papel que en él tiene la producción agropecuaria, urge acordar una clara visión sobre lo agropecuario y lo rural, a efectos de generar políticas que optimicen las contribuciones de todo el sistema al desarrollo nacional.

Dicha visión debe partir del reconocimiento de la evolución de la actividad agropecuaria. El crecimiento sectorial y, por consiguiente, el del sistema agroalimentario y agroindustrial en su conjunto, se aceleró notoriamente en las últimas dos décadas como resultado de innovaciones tecnológicas, organizacionales y empresariales. Además de los aumentos espectaculares en la producción de granos y sus productos procesados, se registraron cambios muy importantes en algunas actividades en aspectos tales como la calidad del producto, su valor agregado y el volumen exportado, en casos como la avicultura, la vitivinicultura, la olivicultura y la producción cítrica.

Si bien en algunos casos, como en el algodón, la modernización estuvo asociada a la reducción de empleo, esto no aconteció en las principales cadenas. Se ha estimado que el crecimiento y las nuevas formas de organización de la agricultura implicaron un aumento notable de las inversiones, del área cultivada y la producción, y generaron 200.000 empleos directos adicionales durante el período 1993-99. Los efectos positivos

sobre el empleo total incluyeron al generado por los crecientes servicios agropecuarios, el transporte y la actividad agroindustrial.

La producción agrícola tuvo un nuevo impulso a partir de 2002-2003 con base en un dólar alto, a su vez resultante de la crisis del año 2002, y de una política expresa de "dólar caro", y del posterior incremento de los precios internacionales. Estos resultados positivos más recientes no se produjeron en todo el sector, ya que la ganadería vacuna declinó sustancialmente a causa de políticas que deprimieron los precios internos hasta poco después de la gran sequía de 2008. El stock ganadero cayó en unos 12 millones de cabezas y está hoy en alrededor del 20% por debajo de su nivel de 2006. Por su parte, la producción de lácteos cayó 20% entre 1999 y 2003, recuperando recién en 2009 el nivel que había logrado 10 años atrás.

En síntesis, la experiencia de la última década indica que existe una situación favorable en algunos rubros, en los que la Argentina es muy competitiva y ha podido sobrellevar los efectos negativos de las retenciones a las exportaciones y de otras políticas de regulación del mercado adversas a la producción.

III. Tareas pendientes, urgentes e importantes

Pese a la existencia de las situaciones favorables para la producción agropecuaria, ya mencionadas, es urgente definir una política sectorial coherente y de largo plazo. Esta urgencia se fundamenta en diversos argumentos importantes, a saber:

1. Como consecuencia de una política comercial inadecuada, se perdieron y se continúa perdiendo oportunidades para aprovechar plenamente las condiciones del mercado internacional, expandiendo al máximo la producción. Las oportunidades perdidas se ponen especialmente en evidencia en la comparación con la ganadería de países vecinos. La declinación reciente de nuestra ganadería debe compararse con incrementos de la producción del 20% en Uruguay, 31% en Paraguay y 42% en Brasil durante la última década.

La ganadería bovina, la producción láctea y de trigo son ejemplos palpables y bien conocidos de las consecuencias de una intervención desafortunada del Estado con el objetivo de regular los precios internos. El resultado final fue la disminución de la producción en trigo y lácteos y la caída del stock de ganado vacuno y de su producción actual y de los próximos años. El efecto final, contrario a todo lo deseable, fue la disminución de las exportaciones de carne en 70% y el aumento de precios para el consumidor local.

En otros casos, como sucede con frutales y con varios productos regionales con un alto impacto en el empleo local, las deficiencias de políticas que se han verificado durante años no sólo se centran en políticas explícitamente adversas sino, además, en la ausencia de una estrategia de apoyo que atienda a los problemas estructurales que afectan a la comercialización y al sistema productivo.

En el caso de los cereales y oleaginosas, un marco más favorable de políticas y de inversiones en tecnología e infraestructura hubiera resultado en producciones y exportaciones más acordes con el potencial productivo y con las condiciones favorables del mercado internacional. Como ejemplo, si se liberara el comercio de cereales y oleaginosas, la producción podría aumentar un 50% y así llegar a los 150 millones de toneladas en una década. Una expansión de esta magnitud tendría muy claros efectos en el progreso del interior, la generación de empleo directo e indirecto, el desarrollo de PYMES de servicios y en un fuerte aumento de las exportaciones y de la recaudación fiscal.

2. Se carece de una visión de largo plazo y se instrumentan políticas diseñadas con fines fiscales, dedicadas a captar parte de un beneficio que solamente puede ser generado por las explotaciones más grandes y más tecnificadas. Esta falta de visión de largo plazo es una de las causas del abandono del interior, al impedir el desarrollo y la capitalización de productores con explotaciones de menor tamaño, o localizados en regiones más alejadas de los puertos y con peores condiciones agroecológicas y productivas que las existentes en la región pampeana. Esta penalización ha sido un factor central que explica la amplitud de la reciente movilización política de los productores rurales y del interior en su conjunto.
3. No existe una política clara y activa de inversiones públicas en el interior del país que se integre a una política agroalimentaria y agroindustrial de desarrollo rural a largo plazo, tanto en el área de la infraestructura física (expansión del riego y de la red de ferrocarriles y caminos rurales), como en la atención de la educación, la salud, la vivienda y otros servicios sociales. Esto ha causado un retraso relativo del interior y la continuación de un largo proceso de migración rural-urbana, que ha concentrado un tercio de la población del país en el Gran Buenos Aires (y casi el 50% de la población localizada en media docena de centros urbanos). Ello ha dado lugar al surgimiento de bolsones de pobreza y desempleo en la periferia de las grandes ciudades.
4. Los resultados indeseables de concentración y pobreza urbana se explican también por políticas macroeconómicas y comerciales que discriminaron en contra del sector agropecuario, especialmente de las regiones más alejadas de los puertos. Las políticas adversas limitaron la capacidad de las economías regionales para retener su incremento de población en empleos directos o vinculados al sistema agroalimentario y agroindustrial, y así generar los consiguientes beneficios para la estructura económica y social local.
5. La existencia de una legislación laboral obsoleta y sujeta a escaso control de aplicación genera episodios de desamparo de trabajadores rurales, especialmente de los temporarios que se desplazan acompañando a las distintas zafras.

Estos son los desafíos más importantes que consideramos necesario enfrentar con estrategias e instrumentos para el desarrollo rural territorial, con la convicción de que el sistema agroalimentario y agroindustrial es uno de los pilares clave del desarrollo del país. Es decir que el elemento central a ser acordado por las fuerzas políticas es un conjunto de Políticas de Estado que den estabilidad y seguridad a la producción y su comercio.

IV. La nueva visión del desarrollo rural

La visión propuesta concibe un sistema que excede a la actividad agropecuaria primaria, incorporando tanto a los vínculos económicos previos a dicha producción como a las actividades industriales posteriores a ella. Entre los vínculos previos a la producción, se incluyen la producción y el mantenimiento de maquinarias y bienes durables, el desarrollo de mercados financieros, la provisión de mano de obra, de servicios varios y de insumos tales como semillas, fertilizantes y productos sanitarios, así como la transferencia de tecnología y de otras informaciones especializadas. Entre los vínculos posteriores a la producción primaria se destacan la comercialización, el procesamiento agroindustrial y el transporte en sus diversas formas. A estos eslabonamientos verticales "hacia adelante" y "hacia atrás" de la producción primaria corresponde agregar las relaciones

horizontales con sistemas tales como los de generación de conocimiento y con todo el complejo de relaciones económicas y sociales de cada medio local.

Esta nueva visión postula una perspectiva territorial. Al reconocimiento de los vínculos entre lo agropecuario y una importante gama de actividades productoras de bienes y servicios se agrega el componente territorial, porque lo agropecuario es la base de la actividad económica en la mayor parte de la geografía nacional y, en consecuencia, influye decisivamente en el desarrollo del interior del país. En el territorio se integran espacios rurales y urbanos a través de la oferta y demanda de bienes y servicios económicos y culturales. Los sistemas productivos interactúan con centros de mayor densidad poblacional que brindan el soporte institucional, económico y social a la producción.

Alrededor del 70% del país está ocupado por territorios donde la producción agropecuaria es la base productiva. Un tercio de la población del país vive en ciudades de menos de 100.000 habitantes y el desarrollo económico, institucional, social y político de estas ciudades tiene su base en el crecimiento y progreso del sistema agroalimentario y agroindustrial. Esta es la situación generalizada con la excepción de algunos enclaves turísticos, siderúrgicos, portuarios o mineros.

La nueva visión requiere que las poblaciones locales y sus dirigentes reconozcan la importancia del efecto de los flujos económicos de este sistema en su territorio y de las actividades que le dan vida. El reconocimiento del rol del empleo local en la corrección de los desequilibrios territoriales es fundamental para conformar una nueva visión que lleve a definir políticas compartidas por la sociedad en su conjunto. La generación de empleo local rural y de los pequeños centros urbanos, a partir de transformaciones tecnológicas y económicas del sistema agroalimentario y agroindustrial, es necesaria para un mejor equilibrio poblacional en el territorio nacional.

Como resultado del continuo mejoramiento tecnológico, es previsible que el efecto agregado sobre el empleo en todo el sistema compense holgadamente la reducción de mano de obra no calificada por unidad de superficie que pueda experimentar en algunos casos la producción primaria. Una ilustración de este potencial para generar empleo surge de estimaciones realizadas a través de la tabla de insumo-producto de las Cuentas Nacionales, que indica que un incremento del 50% de la producción de cereales y oleaginosas generaría entre 220 y 240 mil empleos en los distintos eslabones de esas cadenas en el término de una década. Esta cifra puede ser contrastada con los 11.000 empleos adicionales que generó la industria automotriz (terminales y autopartes) durante el período 1998-2008, cuando la producción aumentó también 50%.

La necesidad de lograr una mayor y mejor oferta de puestos de trabajo, complementada con los necesarios aspectos educacionales, de servicios públicos y sociales, de salud y vivienda, sugiere adoptar una visión de desarrollo rural territorial. Un desarrollo rural basado en el crecimiento de la producción agroalimentaria y agroindustrial es imprescindible para reducir la pobreza rural y del interior, donde se concentra la mayor parte de la pobreza total del país, y para reducir los flujos poblacionales hacia los centros urbanos. También en este aspecto se suelen advertir percepciones erróneas acerca de dónde se encuentra la mayor parte de la pobreza; debe notarse que, los censos oficiales muestran que el número de pobres que habitan en el NEA y NOA es superior al correspondiente a los grandes centros urbanos y sus periferias en la Región Pampeana.

Todo lo mencionado nos lleva a afirmar que la política económica y social de la Nación para el sistema agroalimentario y agroindustrial debe ser un componente central de la política nacional. Es importante destacar que las políticas públicas que se proponen no requieren de inversiones adicionales significativas, excepto las que se refieren a la infraestructura física. Por otra parte, los incrementos de producción resultantes de las mismas generarán mayores ingresos públicos y un mayor bienestar general.

V. Objetivos de la política agropecuaria y rural

Nuestra propuesta considera que las políticas para el sistema agroalimentario y agroindustrial son un componente central de una estrategia nacional de crecimiento económico sustentable con equidad social y territorial.

En el marco de la estrategia nacional, las políticas que se proponen para el sistema agroalimentario y agroindustrial tienen los siguientes propósitos:

- Contribuir al crecimiento económico con mayor generación de valor agregado
- Contribuir en forma significativa a la generación de empleo sostenible
- Constituir un eje central del desarrollo regional y de la integración territorial
- Continuar satisfaciendo la demanda interna de alimentos y aportando divisas
- Reforzar la inserción internacional de la Argentina en una economía mundial crecientemente competitiva
- Asegurar la sustentabilidad ambiental y la conservación de los recursos naturales
- Contribuir al bienestar de la población rural y de los pequeños centros urbanos del interior del país.

Los avances en el logro de estos propósitos requerirán intensa coordinación multisectorial y territorial, así como establecer y sostener en el tiempo Políticas de Estado orientadas a:

1. Impulsar de manera creciente los procesos de generación y adopción de tecnología como motores del crecimiento y de la transformación productiva, dando especial reconocimiento a la importancia estratégica de la biotecnología.
2. Establecer una política de comercialización y de precios transparente y que fomente la competencia en los mercados mayoristas y minoristas, favoreciendo las inversiones y el incremento de productividad y atendiendo a satisfacer las necesidades de consumo de los grupos sociales más vulnerables.
3. Evolucionar hacia una política impositiva que se aparte de impuestos que penalizan la inversión y la productividad, y que apunte a incrementar de manera sostenible la oferta de bienes del sistema agroalimentario y agroindustrial, al tiempo que satisfaga las necesidades genuinas de recaudación, locales y nacionales.
4. Participar activamente en las negociaciones que impulsen un comercio mundial sin barreras a la producción agropecuaria, como reflejo de las políticas internas que ubiquen al país como proveedor confiable y responsable de alimentos y demás productos de las industrias que integran el sistema agroalimentario y agro industrial.
5. Promover actividades que incrementen de manera competitiva y sostenible la oferta de nuevos productos, tales como la bioenergía, cuidando de lograr un adecuado equilibrio en el uso de los recursos naturales disponibles.
6. Mejorar la infraestructura de transporte y de riego en apoyo a la integración territorial, al aumento de la producción y a la mejora de la competitividad del sector.
7. Diseñar y ejecutar las medidas que garanticen la adecuada utilización y preservación de los recursos naturales renovables y que, en particular, preserven la cantidad y la calidad de los suelos y de las aguas.
8. Diseñar y ejecutar políticas específicas de apoyo a la agricultura familiar.

9. Fortalecer y consolidar una estructura institucional para el sector público agro-industrial acorde con la relevancia y complejidad de las Políticas de Estado propuestas.

VI. Las principales políticas públicas

VI. 1 La tecnología y la innovación

Recomendaciones

1. Aumentar sustancialmente la inversión pública en Investigación y Desarrollo, especialmente con incrementos de los fondos concursables. En un plazo breve es necesario duplicar los actuales niveles de inversión pública sectorial para alcanzar el 1% del Producto Agroindustrial y niveles similares a nivel global para atender adecuadamente a los desarrollos de la biotecnología, las tecnologías de información y otras tecnologías de carácter horizontal que resultan estratégicas para la mejora sistemática de la competitividad del sector.
2. Promover un aumento significativo de la participación privada y de su inversión en la investigación y el desarrollo agrícola, a partir de un marco institucional y normativo que contemple:
 - su articulación con el sistema público;
 - el respeto de la propiedad intelectual de las innovaciones
 - la seguridad jurídica de las inversiones
3. Resolver las incertidumbres y desincentivos que genera el contexto actual, especialmente en el caso de las semillas. Fortalecer la capacidad operativa del Instituto Nacional de Semillas y de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria y redefinir la estrategia de bioseguridad para recuperar la vanguardia perdida en materia de los productos de la biotecnología.
4. El sistema público debe instrumentar una agenda de investigación y desarrollo más diversa y compleja que la desarrollada hasta el presente, que no sólo contemple los aumentos en la productividad y la competitividad sino que también otorgue prioridad a promover un mejor uso de los recursos naturales en forma sostenible (bienes públicos).

Fundamentos

La política científica y tecnológica constituye un componente esencial de una Política de Estado en materia agroindustrial, que asigne una alta prioridad al aumento de la productividad, al uso sostenible de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

El sistema argentino presenta interesantes fortalezas, tales como: el alto grado de desarrollo de la estructura institucional de investigación y desarrollo agrícola (IDA) público; la existencia del INTA, entidad de reconocido prestigio internacional y nacional; la participación creciente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT) con fondos concursables para el apoyo de proyectos públicos y privados de IDA; la incorporación a partir de los años 1990s de diversos programas y proyectos de extensión y desarrollo rural por parte de la SAGPyA; el grado de madurez y eficacia alcanzado por las organizaciones y las empresas privadas vinculadas a IDA; así como el hecho

de que los usuarios de la tecnología han evolucionado de una manera notable en las últimas décadas, adoptando rápidamente las innovaciones e interactuando de forma pro-activa con el sistema de IDA.

También se observan debilidades tales como los bajos niveles de inversión pública y privada; la falta de articulación entre los distintos participantes públicos y privados y la existencia de modelos de gestión institucional que no la promueven; deficiencias en el marco institucional y normativo requerido para inducir una mayor inversión privada; escasa investigación y desarrollo en aspectos de importancia creciente, como el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, el agregado de valor en las distintas etapas de las cadenas agroindustriales, las innovaciones organizacionales, y otras. Es de notar que la Argentina tuvo un liderazgo regional con la creación del INTA y sus desarrollos durante los años sesenta a ochenta; hoy el EMBRAPA de Brasil lo ha superado notablemente con desarrollos propios y articulaciones con el sector privado para el desarrollo de tecnologías de punta. Más recientemente la Argentina tuvo un liderazgo regional y mundial en la utilización de la biotecnología agrícola en los años noventa; esta posición se ha ido perdiendo a favor de Brasil, India, China y otros países, por lo que es urgente revisar las normativas y contextos para recuperar el liderazgo perdido.

La evolución reciente de la investigación y del desarrollo a nivel global muestra una participación creciente del sector privado, por lo que no basta con aumentar los presupuestos públicos -que son extremadamente bajos en Argentina-, sino que además se debe crear el ambiente propicio para promover la inversión privada y la vinculación/cooperación entre los distintos participantes públicos y privados, tanto del sistema nacional como del internacional de investigación y desarrollo. Asimismo, la importancia estratégica de las nuevas tecnologías, tales como la biotecnología, involucra a todo el sistema científico y no sólo a lo agroindustrial. El desafío, entonces, es lograr una eficiente articulación de todo el sistema público-privado, replanteando los modelos de planificación y gestión vigentes en el INTA, el INTI y las demás instituciones, y creando mecanismos y condiciones tendientes a promover la participación y la inversión privada.

VI. 2. Política de comercialización de productos agropecuarios

Recomendaciones

1. Dar transparencia y promover la competencia en la comercialización externa e interna de productos agropecuarios, mediante la adopción de reglas claras y estables que reemplacen el ejercicio arbitrario de la autoridad administrativa.
2. Eliminar las restricciones a las exportaciones.
3. Promover la modernización del proceso de comercialización de los productos agropecuarios (por ejemplo instrumentando de manera inmediata en las grandes ciudades y progresiva en el resto del país de, la Ley Federal de Carnes N° 22.375).
4. Esclarecer a la opinión pública sobre la naturaleza del proceso de formación de precios de los productos que utilizan insumos agropecuarios con el objeto de corregir la equivocada percepción de que el aumento de los precios de los productos primarios (por ejemplo trigo) se traslada en igual proporción a los productos finales (por ejemplo pan), asignando indebidamente al productor agropecuario la responsabilidad principal del encarecimiento del costo de vida. Esto se vuelve especialmente relevante en un ambiente inflacionario.

Fundamentos

Con el propósito de promover la transparencia y competencia en la comercialización, el principal organismo de regulación e intervención en el mercado agropecuario fue la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), creado en el año 1996 para “fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar un marco de transparencia y libre competencia para estas actividades...”. A partir de mayo del año 2006, las crecientes intervenciones estatales en el comercio de carnes, granos y lácteos (cierres transitorios y otorgamiento de cupos de exportación y utilización de “compensaciones”, junto a la creación de un Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior, que incluye a todos los granos) fueron responsabilidad de la ONCCA, organismo que ha sido recientemente reemplazado por otro de similares características.

En el último quinquenio, tanto la comercialización interna como externa de granos, carnes y lácteos han sido distorsionadas como consecuencia de intervenciones oficiales crecientes, cambiantes e imprevisibles. Estas intervenciones han creado sobrecostos en el sistema comercial y debilitado la presencia argentina en mercados mundiales y, en consecuencia, han afectado negativamente a la producción. La creación de un complejo y costoso sistema de subsidios a determinados procesos y producciones, así como la escasa transparencia de dicho sistema, han agravado los resultados negativos.

Por otra parte, la Argentina enfrenta un importante desafío: modernizar la comercialización interna de carne bovina, que continúa basándose en una forma de faena arcaica que, por deficiencia en los estándares comerciales y sanitarios, impide que la carne tenga la posibilidad tanto de comercializarse más eficientemente en el mercado interno como de acceder a los mercados externos donde se cotizaría con premio. A diferencia de lo que ha ocurrido con la industria láctea, el procesamiento de la carne bovina no se ha modernizado, con la consecuente subvaloración del producto final por falta de diferenciación de los cortes y de los mercados de destino.

Con relación a la necesidad de esclarecer mecanismos de formación de precios, se verifica que la participación del insumo en el precio final tiende a disminuir a medida que los productos y los sistemas de distribución y comercialización son más sofisticados. Esto implica que los cambios en la eficiencia del sistema de procesamiento, comercialización y distribución tienen hoy mayor importancia para los consumidores que los cambios en la eficiencia de la producción y consecuentemente en los precios de los productos primarios. Carece de sustento racional pensar que un cambio, positivo o negativo, del precio del producto primario (trigo, por ejemplo) se traslade, en igual magnitud, al precio del producto final (pan). Cuando existe inflación, todos los precios tienden a ajustarse hacia arriba. Así, si el precio de la harina de trigo aumentara 20%, el precio del pan probablemente aumentaría en la misma proporción, pero no como consecuencia del aumento en el precio de la harina sino del marco macroeconómico inflacionario.

VI. 3 Política impositiva agropecuaria

Recomendaciones

1. Reducir gradualmente las retenciones a las exportaciones hasta su eliminación. Compensar parcialmente la disminución en la recaudación fiscal con un anticipo del Impuesto a las Ganancias, imputable a cuenta del mismo.

2. En el mediano y largo plazo el sector agroalimentario debe tributar con la misma estructura de impuestos nacionales coparticipables aplicada al resto de los sectores económicos. Se debe concentrar la recaudación fiscal nacional en el Impuesto a las Ganancias y en el IVA. Para ello los impuestos a las exportaciones agropecuarias (retenciones) deben ser sustituidos por dichos impuestos coparticipables que carezcan de efectos depresivos sobre la producción.
3. Incrementar los ingresos fiscales de las provincias y municipios. Ello ocurrirá como consecuencia del aumento de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables y de los impuestos provinciales, asociados en ambos casos a los mayores ingresos agropecuarios resultantes de la disminución y posterior eliminación de las retenciones. Asimismo, la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario podrá incrementarse como consecuencia de los aumentos registrados en los precios de la tierra.
4. De acuerdo a lo prescripto por la Constitución Nacional, recordar que todos los impuestos nacionales deben ser establecidos por una ley de la Nación.

Fundamentos

Las principales lecciones que emergen de la experiencia del uso de las retenciones a las exportaciones agropecuarias a lo largo de medio siglo son:

Constituyen una permanente fuente de conflicto en las relaciones entre los productores agropecuarios y el gobierno nacional. Las retenciones son un impuesto “desgastado” en el sentido de que ha causado repetidos conflictos entre los sucesivos gobiernos y el sector agropecuario, absorbiendo excesivas energías durante demasiado tiempo. La crisis de 2008 no ha sido más que la culminación de este prolongado enfrentamiento, cuya resolución tendría indudablemente altos retornos políticos, económicos y sociales. Por otra parte, se trata de un impuesto que le quita competitividad a la producción y prácticamente ha sido desechado por los principales competidores de Argentina.

A su vez las retenciones son una modalidad cómoda y segura de recaudación de impuestos nacionales, pero que operan en detrimento de una mejor utilización de los recursos productivos y, en consecuencia, de la generación de mayores producciones y de sus efectos multiplicadores de empleo y en el crecimiento de la economía argentina.

Las retenciones son impuestos no coparticipables, de acuerdo a la Constitución Nacional, que reducen los precios e ingresos agropecuarios y por ende disminuyen los impuestos municipales, provinciales y nacionales coparticipables; es decir son un impuesto anti-federal, que concentra el poder político del PEN, situación ésta que se considera indeseable.

La experiencia histórica y reciente muestra que las retenciones no han sido un instrumento idóneo para reducir la inflación, que es atribuible esencialmente a las políticas macroeconómicas y fiscales.

Se corre el riesgo, no menor, de que la persistencia de estos impuestos desacelere, o incluso interrumpa, la fuerte expansión de la agricultura característica del último medio siglo y que se acentuó sensiblemente a partir de las reformas instrumentadas a comienzos de los años noventa; entre otras, la eliminación de las retenciones y de importantes cambios tecnológicos y organizacionales en la producción ocurridos desde entonces. De modo que resulta prioritaria la búsqueda de soluciones fiscales alternativas, que sustituyan a las retenciones, que no tengan efectos depresivos sobre la producción, ni que generen el rechazo político en las provincias y en el sector agropecuario.

La sustancial valorización de las tierras agropecuarias es un fenómeno estructural, que se verifica desde mediados de los años noventa a nivel mundial y ofrece la posibilidad de articular modificaciones en el sistema impositivo agropecuario, trasladando parcialmente el peso de las retenciones a los impuestos inmobiliarios provinciales y al impuesto a las ganancias.

VI. 4 Negociaciones internacionales

Recomendaciones

1. Aprovechar el excelente contexto internacional para posicionar a la Argentina como un proveedor confiable y relevante de alimentos y biocombustibles, asumiendo una posición constructiva y de liderazgo en los principales foros, en particular el G20.
2. Cambiar el enfoque defensivo que ha caracterizado a la estrategia comercial reciente de Argentina por una opción ofensiva que priorice las oportunidades que brindan las asociaciones comerciales con los grandes bloques o países del mundo, mediante Tratados de Libre Comercio. Ello implica definir una estrategia de largo plazo y una agenda de negociaciones regionales-bilaterales con los mercados más relevantes para Argentina. Concluir el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea.
3. Insistir en el cierre de la Ronda de DOHA a la brevedad, aunque lo logrado sea un acuerdo menos satisfactorio que lo originalmente ambicionado, evitando así el riesgo de terminar sin acuerdo alguno.
4. Crear una Agencia de Promoción del Comercio Exterior significativamente más ambiciosa que la Fundación Exportar, dándole una magnitud similar a las organizaciones que existen en países tales como Australia, Chile, Nueva Zelanda o Irlanda. La creación de esta agencia complementaría la agresiva agenda de negociaciones comerciales que se recomienda.

Fundamentos

En cuanto al posicionamiento internacional, la Argentina ha ido perdiendo relevancia en el contexto internacional en prácticamente todos los foros. En algunos casos no sólo se perdió liderazgo, sino que aparece en el grupo de países que merece críticas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros foros, porque no está contribuyendo, en la escala que podría atender a los problemas de la alimentación mundial. El enorme potencial productivo de la Argentina y su ventaja relativa en materia de uso de sus recursos naturales, conservación de la biodiversidad y baja emisión de gases de carbono, brindan una oportunidad histórica para retomar un liderazgo en estos aspectos clave de la agenda de los líderes mundiales para contribuir a resolver problemas globales.

La estrategia defensiva de negociaciones que ha prevalecido recientemente no se corresponde con el reducido tamaño del mercado local, aún considerando al MERCOSUR. Esto plantea la necesidad de contar con una estrategia agresiva de negociaciones comerciales en distintos ámbitos, que permitan mejorar el acceso a los mercados mundiales. Con relación a la ronda Doha de negociaciones multilaterales, se han logrado muy pocos avances en la liberalización del comercio de productos agrícolas; existen asimismo serias dudas acerca de las posibilidades de alcanzar logros significativos en un

plazo cercano. Por esto es que continúan vigentes en muchos países elevados aranceles de importación y subsidios para productos de interés para la Argentina.

Frente al marco de poco progreso de las negociaciones multilaterales, es necesario intensificar negociaciones a nivel bilateral, regional o entre países de diferentes regiones, concretados a partir de Acuerdos o Tratados de Libre Comercio (TLCs). La Argentina no ha concluido negociaciones bilaterales – regionales con los mercados de mayor potencial, como lo han hecho México, Chile, Australia, Nueva Zelanda y muchos otros países que han firmado tratados con EEUU, Europa, China, Japón y otros. En la Argentina se ha dado prioridad a evitar las amenazas en lugar de aprovechar las oportunidades que brindan los TLCs con los mercados relevantes. Esto ha resultado en que:

- La Argentina enfrenta mayores barreras de acceso que algunos de sus competidores en mercados relevantes (UE, EEUU, China, Japón);
- Se plantean mayores exigencias de competitividad privada a las cadenas exportadoras, las cuales reciben precios sustancialmente menores a los logrados por los exportadores de países que han firmado tratados; y
- Se pierden los efectos dinámicos de la asociación con países desarrollados, que pueden contribuir a mejorar la competitividad local de toda la economía.

No se cuenta con un organismo capacitado para complementar a las negociaciones y ejecutar una estrategia pro-activa de crecimiento nacional basado en las exportaciones. El fuerte apoyo de una Agencia de Promoción del Comercio Exterior es imprescindible para viabilizar la participación de las PYMEs y facilitar el acceso a los mercados. Las alianzas público-privadas para el desarrollo de mercados son un componente esencial de esta estrategia, para mejorar la inteligencia de mercado y para promover el acceso mediante los distintos instrumentos utilizados por los países exitosos en su comercio exterior (plataformas comerciales, campañas comerciales, lobby y otros). Esto implica contar con un presupuesto sustancialmente mayor al asignado actualmente para estas actividades.

VI. 5 Infraestructura de transporte y riego

Recomendaciones

1. Recuperar y fortalecer el transporte ferroviario de granos y otros productos agropecuarios. Aumentar en forma perentoria y significativa la inversión pública en el sistema y promover la participación de la inversión privada.
2. Desarrollar el transporte fluvial. Concretar los tres ejes viales transversales: el corredor bi-oceánico Norte Grande, el corredor Central y el corredor de la Patagonia, para vincular o brindar acceso de los centros productivos nacionales con los puertos argentinos y también de Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil.
3. Garantizar la transitabilidad permanente de los caminos, especialmente rurales, a un costo razonable por kilómetro, y utilizar el financiamiento de las tasas viales municipales y otros recursos para reducir el aislamiento y el costo de transporte, aumentando la competitividad de los productos agropecuarios provenientes de zonas alejadas de los puertos.
4. Promover el crecimiento de la capacidad de almacenamiento de granos mediante el financiamiento de largo plazo.

5. Incorporar mediante inversiones en riego nuevas tierras al proceso productivo, principalmente para las economías regionales. Una eficaz administración del recurso agua requiere mejorar el funcionamiento de las instalaciones y obras de infraestructura existentes en zonas donde el agua es un recurso escaso (zona andina) y realizar más obras de infraestructura donde hay excedentes de agua (Litoral y Sur del país).
6. Acordar y poner en práctica una estrategia de desarrollo institucional para coordinar las políticas de infraestructura nacional y provinciales mediante la creación de un Consejo Federal de Infraestructura Rural.

Fundamentos

El principal problema de la Argentina en esta materia es la falta de visión y de estrategia global y de largo plazo. Su crecimiento y desarrollo han sido casi espontáneos y de acuerdo a oportunidades y necesidades inmediatas.

El parque de transporte automotor cuenta con unos 360.000 camiones. De ellos, 140.000 son graneleros, con una capacidad para 4.200.000 toneladas y tienen una antigüedad promedio de 19 años. Esto se enfatiza en atención a que el 83% del transporte de granos se realiza por camiones, el 15% por ferrocarril y meramente el 2% por barcazas. La existencia de un parque automotor crecientemente insuficiente, junto a la conveniencia de reducir costos unitarios de transporte, plantean la necesidad de aumentar la capacidad de transporte por ferrocarril y por vía fluvial.

Con relación a puertos, accesos y vías navegables, los aumentos productivos que pueden esperarse requerirán la expansión del complejo de 17 puertos del Paraná inferior por donde se embarcan 75 millones de toneladas anuales (casi el 80% de los granos y derivados exportados y la mitad de las exportaciones totales del país). Similares posibilidades de ampliación de la capacidad de carga tiene la provincia de Entre Ríos, con Ibicuy, Diamante, Concepción del Uruguay, La Paz y Puerto Márquez.

La red vial rural está compuesta por alrededor de 650.000 km, en su mayoría de tierra. Los caminos dependen para su mantenimiento de los municipios; y para su construcción y mantenimiento existe una tasa vial. Estos caminos constituyen las arterias principales para la salida de la producción.

La capacidad de almacenamiento de granos es del orden del 75% de la producción, lo que implica una seria restricción para cosechas que superen significativamente los 100 millones de toneladas, ya que el uso de los silos-bolsa constituye una solución transitoria. En breve plazo es necesario aumentar la capacidad instalada en 30 millones de toneladas, lo que implica una inversión del orden de los 3.000 millones de dólares.

Dos tercios del territorio nacional se clasifican como zonas áridas o semi-áridas. Los sistemas de riego en zonas áridas, en su mayoría, son derivados de obras de generación de energía. Se estima que existen más de 1,6 millones de hectáreas con disponibilidad de riego, las cuales funcionan con técnicas relativamente ineficientes de gravedad y de inundación. El potencial agrícola irrigable es enorme; en una década se podría duplicar el área actual con riego.

De las 300.000 explotaciones agropecuarias (total nacional), 80.000 utilizan agua de riego. El bajo nivel de eficiencia ha obligado a sobredimensionar los sistemas y ha provocado problemas de salinización y de drenaje. A partir de mediados de los años 1990s se iniciaron estudios, proyectos e inversiones para mejorar los sistemas de riego. En la pampa húmeda el riego con agua subterránea es muy importante para asegurar

el éxito de los cultivos, aunque se deben regularizar y modernizar las normas legales (códigos de agua).

La administración integral del agua requiere atender también a las inversiones de drenaje y control de inundaciones en las zonas donde el potencial productivo es desaprovechado en ciertas épocas del año, por falta de las obras que mejoren la distribución del agua en el tiempo.

La inversión en infraestructura para el desarrollo territorial debe considerar de manera primordial lo necesario en vivienda, salud y educación, favoreciendo el arraigo de población que permita el desarrollo del sistema agroalimentario y agroindustrial.

VI.6 Sustentabilidad de los Recursos Naturales Agropecuarios

Recomendaciones

1. Establecer un marco federal de Política de Conservación de Suelos y Aguas para todas las producciones agropecuarias, por las profundas modificaciones producidas por la agricultura, el talado de montes, y sobre-pastoreos de pastizales naturales con riesgo de erosión, desertificación y pérdida de biodiversidad. Para su implementación se propone la creación de una Agencia Federal de Conservación de los suelos y agua para uso agrícola, con la participación y el concurso de las Provincias y en concurrencia con el Ordenamiento Territorial que éstas deben implementar para el uso racional de los recursos naturales del país.
2. Promover las buenas prácticas agrícolas en el uso del suelo, aguas e insumos (siembra directa, agricultura de precisión, manejo integrado de plagas, control del uso de insumos químicos y reposición de nutrientes). Con este propósito se propone desarrollar un programa de incentivos.
3. Fomentar el desarrollo forestal, especialmente en tierras susceptibles a la erosión y sin capacidad agrícola.
4. Incrementar significativamente los recursos públicos destinados a generar un mayor conocimiento sobre la capacidad y uso de los recursos naturales, elemento indispensable para poder implementar las recomendaciones anteriores.

Fundamentos

La producción agropecuaria constituye una alteración de los sistemas naturales, con consecuencias en la capacidad de regulación y equilibrio ecológico. Ejemplo de esto son las deforestaciones en una importante área del país de suelos lábiles como San Luis, Córdoba, Chaco, Santiago del Estero y Salta, entre otras provincias, y la expansión del área agrícola en la zona pampeana, que ha desplazado a la ganadería de las tierras cultivables y dejado de lado las rotaciones agrícola-ganaderas como reconstituyentes de la estructura y fertilidad de los suelos.

Este proceso de expansión de la frontera agrícola y la sustitución de la ganadería por la agricultura está impulsado por la diferencia de rentabilidad entre ambas actividades, que existió hasta el año 2010, y la canalización de recursos financieros de origen urbano a través de nuevas formas organizativas de la producción agropecuaria que privilegian a empresas de gran dimensión económica y mayor competitividad lograda a través del desarrollo tecnológico y la organización empresarial.

El principal activo del sector son, sin duda, los recursos naturales agrícolas. Su conservación a través de sistemas de producción agropecuaria adecuados debe ser el objetivo estratégico en la política sectorial. La creación de un Marco Federal de políticas de conservación de suelos y aguas es un deber pendiente de la Nación. Si bien el Ordenamiento Territorial y el uso de los recursos naturales son jurisdicción de las Provincias, éstos deben ser la base de concurrencia de las acciones entre la Nación, las Provincias y su aplicación a nivel departamental.

El aprovechamiento del agua de riego y el potencial de mayores áreas explotables deben ser realizados en conjunto entre la Nación y las Provincias con cursos de agua de jurisdicciones compartidas. Según estudios del INTA, se podrían poner bajo riego 4 millones de hectáreas adicionales con el recurso hídrico disponible, lo cual representa casi cuadruplicar el área irrigada actualmente. Por otra parte, las tecnologías de riego por goteo disponibles constituyen un valioso ejemplo de eficiencia en el uso de un recurso escaso. Su empleo debiera ser fuertemente promovido.

El manejo integrado de producción, las tecnologías de posicionamiento satelital y las máquinas de dosificación variable de los agroquímicos y semillas por mapeo, permiten lograr los mismos rendimientos de producción con el uso mínimo y racional de insumos, disminuyendo su impacto en el medio donde se realiza.

También la expansión de la producción de fibras maderables o para papel de 1 millón de hectáreas implantadas actuales a 4-5 millones es una posibilidad que sólo espera las condiciones jurídicas y de inversión para realizarse y son un factor de conservación de suelos y de captura de carbono. La cadena de la madera es una de las que generan más valor y demanda más empleo, y su ciclo de corte es la mitad del de países forestales como Finlandia, Suecia y Chile.

VI. 7 Nuevos productos estratégicos. El caso de la Bio-energía

Recomendaciones

1. Promover la producción de biocombustibles.
2. Aportar recursos para la investigación y el desarrollo de tecnologías de segunda generación, especialmente las dirigidas a la utilización de biomasa (celulosa, desechos forestales y otros), con el objetivo de sustituir progresivamente los cereales y las oleaginosas en la producción de biocombustibles.
3. Revisar la legislación existente para mejorar el marco legal y fiscal que regula y promueve la producción de biocombustibles.

Fundamentos

Las energías fósiles, petróleo y gas, contribuyen con 36 y 50 respectivamente a la matriz energética argentina. El 13% restante es aportado por: hidráulica 5%, nuclear 3%, leña y bagazo 2%, carbón 1% y otros primarios 2%. Puede observarse que los biocombustibles representan un porcentaje ínfimo, 1,2% del total de la energía consumida. Sin embargo, debido a la disponibilidad de recursos naturales, la Argentina tiene un gran potencial para expandir la producción y aprovechar tanto la demanda interna como la importante demanda internacional, que estará presente en los próximos 20-30 años, a partir de cuando se menciona que otras fuentes, incluyendo el hidrógeno, comenzarán a dominar la matriz energética mundial.

La producción de biocombustibles es una excelente oportunidad de agregar valor a la producción primaria, aumentando el empleo y la actividad económica a nivel regional. La Ley 26.093, sancionada en el año 2006 y reglamentada en el año 2007, establece que para el primero de enero de 2010 las naftas y el gasoil debieran contener un mínimo de 5% de bioetanol y de biodiesel respectivamente. Posteriormente, el porcentaje mínimo del biodiesel que debe ser incorporado al gasoil fue aumentado al 7%. Esta demanda inducida representa, en el año 2011, 1,2 millones de toneladas de biodiesel y 250 mil toneladas de bioetanol, las cuales pueden ser abastecidas sin problemas por la producción actual, existiendo un sobrante importante de biodiesel que se exporta principalmente al mercado europeo.

Las tecnologías en desarrollo, que se recomienda impulsar, ofrecen la oportunidad de utilizar celulosa de origen forestal y otros desechos en la producción de biocombustibles, siendo una fuente potencial de energía más eficiente y menos competitiva con la producción de alimentos.

VI.8 Agricultura familiar

Recomendaciones

1. Apoyar y fortalecer la instrumentación de las políticas diferenciales que contemplen, en forma integral, el acceso al crédito, la asistencia técnica y el acceso a los mercados de productos e insumos, mediante nuevas formas de organización, así como con los demás programas especiales que apoyan a la agricultura familiar.
2. Promover, a través de convenios con las provincias, el ordenamiento catastral en los casos en que fuera necesario para regularizar la propiedad de la tierra por parte de ocupantes tradicionales y especialmente de los pueblos originarios, para proteger sus derechos.
3. Poner las necesidades de la agricultura familiar como elemento central para decidir las prioridades de inversión en relación a la infraestructura de caminos rurales, educación, salud, comunicaciones y electrificación.

Fundamentos

La agricultura familiar es un componente importante de la producción agropecuaria. Las cifras del Censo del 2002 sugieren que hay alrededor de 250.000 productores familiares que representan el 75% del total de empresas agropecuarias y tienen el 18% de la superficie total. Dichas empresas familiares contribuyen con el 27% del valor bruto de la producción agropecuaria, aportando alrededor del 30% de la producción de frutas y alrededor del 50 % de la producción de hortalizas. Por lo tanto, su capacidad de producción y desarrollo es importante para la oferta de alimentos y la seguridad alimentaria nacional.

El desarrollo y consolidación de la agricultura familiar es también importante para lograr una adecuada distribución poblacional, la ocupación territorial y la descentralización del país.

La agricultura familiar enfrenta una serie de desventajas económicas originadas en su imposibilidad de beneficiarse de las economías de escala de las empresas de mayor tamaño, que les permite lograr ventajas comerciales que logran debido a su mayor vo-

lumen de operaciones y el mayor acceso a la tecnología y a créditos de largo plazo. Las políticas públicas deben estar orientadas a paliar estas desventajas y establecer mejores condiciones de competencia, así como a promover formas asociativas.

La expansión de la frontera agrícola pone en riesgo la ocupación histórica de tierras sin derechos jurídicos sólidos. Esto es especialmente cierto y riesgoso en el caso de pequeños productores y de comunidades de los pueblos originarios.

VI.9 Fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria

Recomendaciones

1. Fortalecer el Ministerio de Agricultura en sus capacidades técnicas y políticas para que éste sea el ámbito natural para el diseño y definición de la política agropecuaria y los programas de intervención del sector público en la actividad agropecuaria.
2. Fortalecer las capacidades del Ministerio de Agricultura para participar y colaborar con otros ámbitos del sector público en áreas de responsabilidad compartida tales como, por ejemplo, las políticas sociales y de infraestructura de aplicación en el sector rural y las negociaciones comerciales internacionales relacionadas a la producción agropecuaria.
3. Desarrollar y fortalecer organismos descentralizados dentro del ámbito y competencias del Ministerio de Agricultura que tengan la responsabilidad principal para la implementación de las políticas y programas diseñados por el Ministerio de Agricultura. En este sentido es de especial prioridad: a) Fortalecer al INTA en sus funciones de investigación y promoción de la innovación en la producción agropecuaria y agroindustrial; b) fortalecer institucionalmente al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), al Instituto Nacional de Semillas (INASE) y a la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) en sus funciones específicas; c) crear un organismo encargado de ejecutar las políticas y programas de apoyo a la agricultura familiar y que participe con otros órganos del Gobierno Nacional y Provinciales en los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza rural; d) crear un nuevo mecanismo institucional, en reemplazo del ONCCA y del organismo que lo ha sucedido, que brinde información, promueva la transparencia y el buen desempeño de los mercados.

Fundamentos

La reciente creación de un Ministerio de Agricultura, si bien es un paso adelante, no ha resuelto la debilidad del Estado en su capacidad para diseñar e instrumentar una política agropecuaria y agroindustrial de carácter integral y de largo plazo que incorpore las nuevas realidades del contexto internacional. A estos fines es necesario fortalecer las capacidades técnicas del Ministerio y de los organismos descentralizados existentes y a crear.

VII. Reflexiones finales

Las cadenas agroindustriales pueden constituir uno de los ejes fundamentales del desarrollo económico y social de Argentina con un amplio alcance territorial, aprovechando las excelentes oportunidades que brinda el contexto internacional vigente y previsto para las próximas décadas en materia de comercio mundial de alimentos, fibras y biocombustibles.

Muy pocos países pueden expandir significativamente el área cultivada y la producción agroindustrial para abastecer el consumo interno y una demanda internacional dinámica de proteínas, aceites y otros alimentos a precios competitivos. Argentina es uno de ellos y no debe dejar de beneficiarse de las oportunidades que ya están aprovechando los países vecinos que promueven el crecimiento de su producción agroindustrial a partir de políticas consistentes con su desarrollo, como es el caso de Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Colombia.

Para ello es necesario revisar la visión arcaica y equivocada que se ha incorporado en el imaginario popular respecto de la agricultura, que no percibe adecuadamente la importancia estratégica de su sistema agroalimentario para el crecimiento económico y social sin subsidios. También se debe destacar su gran capacidad de generar empleo y el fortalecimiento de un entramado económico y social que involucra a más de 400 mil PYMES de capital nacional que participan en cada uno de los eslabones que integran las principales cadenas agroindustriales, tanto en las actividades de provisión de insumos y servicios, como en la producción primaria, el procesamiento y la distribución en todo el territorio argentino.

La experiencia de las últimas dos décadas, en las que se registraron profundas transformaciones tecnológicas y organizacionales en las principales cadenas, son una muestra evidente de la alta capacidad de respuesta del sector a los incentivos económicos y de su importancia económica y social directa para el desarrollo territorial, así como por su alto impacto en la producción y el empleo en el resto de la economía. Estas transformaciones permitieron un crecimiento significativo, pero muy inferior al potencial, en la producción de granos; pero otras cadenas quedaron postergadas y las políticas implementadas generaron distorsiones y desincentivos, con la consecuente postergación del interior del país.

En todo el mundo y en los principales foros internacionales las políticas agroindustriales están mereciendo una atención creciente, por sus aportes estratégicos a la seguridad alimentaria, a la conservación de los recursos naturales, a la mitigación de los efectos nocivos del cambio climático y a la producción de energías renovables. Argentina no puede estar ajena a este proceso y, por el contrario, debe aprovechar los importantes aportes que el sector puede realizar para su desarrollo económico y social y para la recuperación del liderazgo perdido en las últimas décadas en el contexto internacional.

Ello implica acordar Políticas de Estado que den un marco propicio para el crecimiento agroindustrial como una parte esencial de una estrategia nacional de desarrollo económico y social sustentable del país. A partir de la experiencia acumulada durante nuestras gestiones hemos sugerido un conjunto de políticas e instrumentos destinados a promover el desarrollo rural territorial con equidad y un profundo respeto por la conservación de los recursos naturales, con la convicción de que el sistema agroalimentario y agroindustrial es uno de los pilares clave del desarrollo equilibrado del país.

El propósito de esta propuesta es dar lugar a un intenso debate sobre la visión y las políticas públicas sectoriales, como instrumentos para el desarrollo equilibrado y sustentable de Argentina. Una reflexión necesaria que el país nos exige, para construir un futuro promisorio para las generaciones venideras y para avanzar hacia un país realmente federal y con mayor equidad en la distribución territorial y social del ingreso.

