

# Estudios Sectoriales

ARGENTINA

**La Agricultura y su Desempeño en las Economías Regionales:  
Prioridades para las Inversiones y los Servicios Públicos**



Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
Dirección del Centro de Inversiones



Este informe ha sido preparado por Antonio Pérez, en el marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial del Centro de Inversiones. Se agradece la colaboración y los comentarios recibidos de colegas del Banco Mundial y la FAO, lo mismo que de Jorge Neme, Coordinador Ejecutivo, y altos funcionarios del PROSAP, en particular de Graciela B. González, Néstor Murgier, Alberto Verasay y Gabriel Parellada.

El documento hace amplio uso del material bibliográfico e informaciones disponibles en el país.

En FAO el estudio ha sido coordinado y supervisado por Selim Mohor, Jefe del Servicio de América Latina y el Caribe de la Dirección del Centro de Inversiones.

Los conceptos expresados en el documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO o las del Banco Mundial.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Director, Dirección del Centro de Inversiones, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [Investment-Centre@fao.org](mailto:Investment-Centre@fao.org)

# **ESTUDIOS SECTORIALES**

## **ARGENTINA**

### **LA AGRICULTURA Y SU DESEMPEÑO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES: PRIORIDADES PARA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**07/022 CP-ARG**  
**16 de noviembre de 2007**



**Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial**  
**Servicio de América Latina y el Caribe**  
**Dirección del Centro de Inversiones**



## **PREÁMBULO**

*Este documento ha sido preparado como una contribución a la formulación de la Fase II del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). El Centro de Inversiones de la FAO, a través del Servicio de América Latina y el Caribe, ha colaborado ininterrumpidamente con el PROSAP desde comienzos de la década de los noventa. Primero, en el diseño y la formulación del programa nacional y de varios programas y proyectos provinciales; posteriormente ha proporcionado apoyo técnico durante la ejecución de los proyectos. Esta fructífera cooperación, de amplio espectro y de larga duración, con las autoridades y técnicos argentinos se ha beneficiado de la activa participación del Banco Mundial (BM). En efecto, las actividades del Centro de Inversiones se han realizado en el marco del Programa Cooperativo FAO/BM.*

*Los cambios recientes en la agricultura argentina, los impactos de su desempeño y los nuevos desafíos que enfrentan el desarrollo rural y el regional, son temas esenciales del debate en torno a las orientaciones del “nuevo” PROSAP. Éste programa ha sido y continúa siendo uno de los instrumentos relevantes de la política agrícola nacional y del apoyo al desarrollo en el ámbito provincial, en particular en las llamadas economías regionales. Los resultados obtenidos durante la primera fase del PROSAP, aún en curso de ejecución, y las fuertes demandas de inversión pública no cubiertas permiten anticipar que su papel será igualmente importante en los próximos años. Asimismo, las transformaciones de la agricultura exigen políticas públicas renovadas y adecuadas a los nuevos escenarios.*

*El crecimiento económico de la Argentina en la segunda mitad del siglo pasado fue lento y caracterizado por elevada variabilidad, crisis periódicas de gran magnitud y tendencias al aumento de la concentración del ingreso. También la agricultura se expandió moderadamente hasta comienzos de la década pasada, afectada a menudo por condiciones exportadoras desfavorables y políticas internas que limitaban su rentabilidad. Por el contrario, en los últimos 15 años y sobre todo a partir de la devaluación y la modificación de la política económica en 2002, el sector registra altas tasas de crecimiento y notables transformaciones del modelo productivo, aprovechando su mayor integración a mercados internacionales dinámicos en cantidades y precios, innovaciones tecnológicas e institucionales en diversos complejos agroalimentarios y cambios en los sistemas de gestión de las explotaciones agropecuarias.*

*Sin embargo, el desempeño agrícola mantiene todavía algunos rasgos menos auspiciosos. En particular, ha tendido a concentrarse en la soja y otras producciones pampeanas extensivas, en determinados mercados de exportación y en establecimientos medianos y grandes, todo lo cual aumenta la vulnerabilidad del proceso, genera escasas oportunidades de empleo y aumenta la diferenciación empresarial, a tal punto que casi una tercera parte de las explotaciones pampeanas menores de 1000 hectáreas ha desaparecido entre 1988 y 2002. Además, si bien en ciertas zonas de la agricultura no pampeana aumentan las siembras de soja y de otros granos, y se expanden sus producciones intensivas tradicionales (como el algodón, las uvas y las peras) y otras más nuevas (cebollas, limones, olivas, frutas finas), las economías regionales cuentan con menores ventajas comparativas e infraestructura acumulada, y mantienen sistemas productivos por lo general menos avanzados, lo mismo que elevados niveles de pobreza en el norte del país. Finalmente, la incorporación de ecosistemas más frágiles, el aumento del monocultivo y de la explotación de tierras arrendadas por períodos breves, y el empleo de algunas prácticas culturales inadecuadas tienden a aumentar el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.*

*En vista de lo anterior, resulta evidente la necesidad de fortalecer el papel de la política agropecuaria del país. Sería preciso que, en consulta con las partes sociales, el gobierno defina objetivos y lineamientos estratégicos que permitan alcanzar una mayor equidad y sostenibilidad social y ambiental del proceso en el largo plazo. La aplicación de la estrategia requeriría de regulaciones más precisas, cuyo cumplimiento podría constituir el principal instrumento para cumplir los objetivos en las regiones más dotadas, en particular las pampeanas. Por su parte, la menor competitividad relativa interna y externa de buena parte de la agricultura no pampeana demanda esfuerzos especiales en materia de inversiones y servicios públicos en aspectos tales como la infraestructura de caminos y transporte, la generación y transferencia de tecnologías agroalimentarias, los sistemas de riego y el manejo del agua (incluyendo el control de las inundaciones en zonas de alto riesgo), el control fitosanitario, y el funcionamiento de las cadenas de valor, el procesamiento agroindustrial y los sistemas de información.*

*En todos estos campos el PROSAP –con probables cambios organizacionales– está llamado a tener un papel incluso aún más importante en los próximos años, contribuyendo a promover servicios e inversiones públicas y privadas esenciales tanto para aprovechar las favorables condiciones de los mercados internos y externos como para equilibrar el proceso agroalimentario de manera que comporte mayor diversificación de la producción, inclusión de las regiones y los productores hasta ahora postergados, y atención a los requisitos medioambientales.*

*Este documento resume las tendencias económicas generales y las del sector agropecuario, e identifica los principales factores internos y externos que han determinado su desempeño. Presta especial atención a los obstáculos y las potencialidades que enfrentan las agriculturas no pampeanas. Y, en base a las perspectivas de la demanda interna y externa y a algunas hipótesis sobre la estrategia y las políticas nacionales para el mediano plazo, sugiere los tipos de inversiones y servicios que podrían requerir mayor atención por parte del PROSAP.*

*Selim Mohor  
Jefe del Servicio de América Latina y el Caribe  
Centro de Inversiones*

## ABREVIATURAS

<b>ANP</b>	Agricultura no pampeana
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>FONTAR</b>	Fondo Tecnológico Argentino
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>NEA</b>	Región del noreste argentino
<b>NOA</b>	Región del noroeste argentino
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PBI</b>	Producto Bruto Interno
<b>PRODERNEA</b>	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste
<b>PRODERNOA</b>	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste
<b>PRODERPA</b>	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
<b>PROERZAI</b>	Programa de Emergencia y Rehabilitación de las Zonas Afectadas por las Inundaciones
<b>PROINDER</b>	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
<b>PROSAP</b>	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
<b>SAGPYA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

## ARGENTINA

### LA AGRICULTURA Y SU DESEMPEÑO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES: PRIORIDADES PARA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

#### ÍNDICE

##### *Preámbulo*

##### Abreviaturas

<b>A. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>B. TENDENCIAS AGROPECUARIAS GENERALES .....</b>	<b>2</b>
Las Políticas y el Contexto Macroeconómicos .....	2
Importancia y Desempeño de la Agricultura .....	4
Recursos naturales e importancia económica .....	4
Tendencias de la producción y la productividad agropecuaria.....	5
Cambios en la organización de la producción.....	10
La agricultura pampeana y no pampeana (ANP).....	10
El Riego, la Política Fiscal y el Efecto Agregado de la Intervención del Estado .....	12
El riego y su contribución al desarrollo de las ANP .....	12
La tributación y los gastos públicos en el sector agropecuario.....	14
Los efectos agregados de las políticas públicas sobre los incentivos a la agricultura .....	15
<b>C. LA AGRICULTURA EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES .....</b>	<b>17</b>
Algunos Aspectos Generales.....	17
Desempeño de Algunos Productos y Regiones en la Agricultura.....	20
no Pampeana.....	20
Fruticultura en el valle del Río Negro.....	20
Vitivinicultura en Mendoza y San Juan .....	21
Caña de azúcar y cítricos en Tucumán.....	22
Cambios productivos en la región del Gran Chaco .....	23
Algunos problemas de la agricultura en Misiones.....	24
Competitividad Agropecuaria en las Provincias de Formosa, Misiones, San Juan y Catamarca .....	25
<b>D. LECCIONES DEL DESEMPEÑO AGROPECUARIO PARA LA ESTRATEGIA, LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....</b>	<b>28</b>
Resumen de las Tendencias, Obstáculos y Potencialidades.....	28
Perspectivas de la Demanda Interna y las Exportaciones .....	30
Hipótesis Acerca de la Estrategia y las Políticas en los Próximos Años .....	31
El PROSAP y las Prioridades en Materia de Inversiones y Servicios Públicos.....	33
Los bienes públicos en la pampa y en la ANP .....	33
Las prioridades temáticas del PROSAP .....	33
Otras sugerencias para el PROSAP II.....	37
<b>ANEXO GRÁFICO .....</b>	<b>38</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>39</b>

## **ARGENTINA**

# **LA AGRICULTURA Y SU DESEMPEÑO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES: PRIORIDADES PARA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

### **A. INTRODUCCIÓN**

1. Este documento presenta un panorama conciso de la economía agrícola argentina, caracteriza las ventajas comparativas o potencialidades de las diversas regiones e identifica los bienes públicos productivos (servicios e inversiones) que podrían favorecer el desarrollo armónico y sostenible del sector agropecuario. Su propósito principal es el de contribuir al debate conceptual y a la definición del marco sectorial de la formulación de una eventual segunda fase del Programa de Servicios Agropecuario Provinciales (PROSAP II), financiada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

2. Después de enmarcar brevemente el tema en el contexto económico general, el apartado B examina las tendencias generales de la agricultura argentina. En particular, se tienen en cuenta los factores que inciden en el desarrollo agropecuario, entre ellos los recursos naturales, la disponibilidad de tecnología, infraestructura y recursos humanos, los cambios en la organización de la producción, y las políticas públicas. A su vez, el apartado C presta especial atención a la agricultura de las economías regionales, en particular los cambios recientes en su diferenciación interna y con respecto a la agricultura pampeana.

3. El último apartado resume primeramente las lecciones del desempeño histórico de la agricultura y las perspectivas de la demanda interna y externa de productos originados en el sector. Sobre estas bases y la de algunas hipótesis sobre la estrategia y las políticas nacionales para el mediano plazo, se identifican a continuación las inversiones y los servicios que podrían recibir mayor atención por parte del PROSAP, como parte de sus aportaciones a un desarrollo agropecuario sostenible, regionalmente equilibrado y socialmente más equitativo. Por lo tanto, el apartado C contiene lo esencial del documento y puede ser leído como un resumen del mismo.

4. El documento aprovecha ampliamente la bibliografía reciente sobre estos temas, a veces en forma textual. No contiene explicaciones ni propuestas novedosas. En tal sentido, sólo pretende resumir algunos resultados del debate nacional e internacional en la materia, como contribución a la preparación de la segunda fase del PROSAP. Se han evitado excesivas referencias estadísticas o gráficas, aspectos cubiertos por otras aportaciones en curso de preparación.

## B. TENDENCIAS AGROPECUARIAS GENERALES

### Las Políticas y el Contexto Macroeconómicos

5. El desempeño de la economía argentina en el largo plazo muestra algunas características relevantes que conviene retener:

- (i) Exceptuando la extraordinaria expansión del período 1875-1930 (alrededor del 5,4% anual medio), basada en la ocupación de nuevas tierras y la incorporación de mano de obra, capitales y tecnologías en buena parte provenientes del exterior, el crecimiento económico nacional ha sido relativamente débil. En particular, entre 1950 y 2000 el ingreso por habitante aumentó apenas 1,1% al año, desempeño sólo superior al de Venezuela y Bolivia en toda América Latina. Como resultado, después de haber registrado hasta 1913 uno de los ingresos por habitante más elevados del mundo, a finales del siglo pasado el país pasó a ser relativamente pobre y con ingresos medios que convergían al promedio de la región.
- (ii) La variabilidad anual del desempeño macroeconómico ha sido muy elevada y con crisis recurrentes de gran magnitud. En el período 1960-99 la volatilidad del PBI superó a la del resto de los países latinoamericanos o de las principales regiones del mundo, lo que contribuyó a aumentar la desigualdad y la pobreza.
- (iii) Con alguna excepción, las diferencias de ingresos y niveles de pobreza entre la región pampeana y el resto del país se han mantenido persistentemente elevadas. Así, la provincia y la ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza daban cuenta del 80% del PBI en el año 1953 y del 78% en el 2000. En el transcurso de ese mismo período las disparidades territoriales del ingreso por habitante han incluso aumentado, particularmente durante la década pasada.
- (iv) Después de mantener durante largos años una distribución personal del ingreso relativamente satisfactoria y tasas de pobreza entre las dos o tres más bajas del continente y no muy desfavorables en el mundo, ambos indicadores se deterioraron persistentemente desde 1990. De esta manera, si bien el ingreso medio por habitante era similar al de 1974, en 2004 los índices de la pobreza fueron muy superiores, con puntos culminantes en 1989 y sobre todo en 2002, cuando registraron los niveles más altos de la historia. Cabe destacar que, hasta principios de este siglo, la desigualdad se incrementó tanto durante los períodos de crecimiento económico como en los de recesión, peculiaridad no muy común en la experiencia internacional (Banco Mundial, 2005).

6. Factores externos e internos contribuyeron a explicar el largo período de estancamiento relativo posterior a 1930. Surgidas ya en la Primera guerra mundial, las restricciones al comercio internacional se agudizaron con la gran depresión comenzada en 1929 y las preferencias comerciales otorgadas por Inglaterra a los países de la Mancomunidad Británica de Naciones, que determinaron caídas vertiginosas en los precios y los embarques argentinos hacia Europa occidental, su principal mercado externo. Las limitaciones al comercio, tanto de

exportación como de importación, persistieron durante la Segunda guerra mundial. Entre las causas de orden interno se subrayan normalmente el aumento y la escasa eficiencia de los gastos públicos desde la mitad de los años treinta, la vigorosa política de industrialización por sustitución de importaciones que le siguió, y las políticas macroeconómicas que permitieron una elevada volatilidad de la oferta monetaria y del tipo de cambio real hasta finales de la década de los ochenta. Como consecuencia, el aumento de la productividad total de los factores utilizados por la economía, que en la mayoría de los países es una fuente principal del crecimiento, en Argentina se ha incrementado apenas por encima del 0,5% anual en el largo plazo. Lo ha hecho además de forma muy irregular, por ejemplo, ha sido negativo en los años ochenta y positivo en la primera mitad de los noventa (Banco Mundial, 2005; Reca, 2006).

7. La primera mitad de la década pasada fue de crecimiento rápido (casi 7% anual entre 1990 y 1995) y poco volátil, gracias al programa de estabilización, la mayor coherencia de las políticas macroeconómicas, la apertura al exterior y las profundas reformas estructurales e institucionales internas, a lo cual se sumó la mejora de los términos del intercambio y la entrada de capitales del exterior. Sin embargo, el gasto público corriente, la apreciación del peso y la desconfianza en la sostenibilidad del modelo aumentaron en ese período. Junto a factores externos, como las crisis financieras en Asia (1997) y en Rusia (1998), la devaluación en Brasil (comienzos de 1999) y la baja de los precios de los productos de exportación (1999-2001, crearon las condiciones para la aguda crisis y la devaluación que le siguió en enero de 2002.

8. La economía registró una notable recuperación desde el segundo cuatrimestre de 2002. A mediados de 2005 ya había superado los niveles alcanzados en 1998 y, en cuatro años (2003-2006), tanto el PBI como el volumen de las exportaciones crecieron casi un 40%, el desempleo se redujo de 24 a 9,7% y la población por debajo de la línea de pobreza disminuyó de 52 a 27% a finales del 2006. Sin desconocer la importancia de algunos factores externos, en particular los altos precios de los productos básicos y la disminución de las tasas de interés, el crecimiento ha sido impulsado fundamentalmente por el dinamismo de la demanda interna (consumo privado e inversiones). Según varios analistas, esto abona la tesis de que la recuperación y actual expansión se deben básicamente a la nueva y más pragmática política económica que logró estabilizar el mercado financiero, recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos y mantener una tasa de cambio real competitiva, una política monetaria ligeramente expansionista e ingresos fiscales que aseguran un superávit primario algo superior al 3% del PIB. Con la intervención del Banco Central, la política cambiaria promovió la expansión de las inversiones, el empleo y la producción de bienes transables. La situación de las cuentas externas mejoró con la reestructuración de la deuda (Sturzenegger y Salazni, 2006; Frenkel y Rapetti, 2005; CEPAL, 2006).

9. Las políticas públicas y la expansión económica recientes beneficiaron también a los grupos más pobres. Durante los años noventa las tasas de interés disminuyeron con relación a los salarios, lo que contribuyó a que los sectores más dinámicos fuesen, en la mayoría de los casos, intensivos en el uso de capital. En cambio, la depreciación real de la moneda después de la crisis redujo el costo de la mano de obra, como resultado de lo cual las actividades más intensivas en mano de obra ganaron competitividad. En breve, las actividades que más contribuyeron a la recuperación no fueron las mismas que explicaron el crecimiento de los años noventa: el liderazgo pasó de los servicios a la producción de bienes, principalmente la construcción, las manufacturas y la agricultura. Estos sectores demandan relativamente más mano de obra, a menudo de menor calificación, y registran aumentos más elevados de la inversión y la productividad total de los

factores. Los programas especiales del gobierno han contribuido adicionalmente a aliviar la pobreza, especialmente la extrema pobreza (Banco Mundial, 2005).

10. Las expectativas de crecimiento económico para los próximos años siguen siendo positivas, a pesar del aumento reciente de la inflación y tensiones en algunos mercados, ante los cuales se han establecido controles de precios y otras medidas restrictivas. De igual modo, la tasa de inversión bruta ha aumentado satisfactoriamente, pero todavía resulta insuficiente la participación de las maquinarias y el equipamiento necesarios para sostener el aumento de la producción de bienes manufactureros. Además, si bien programas como el PROSAP han contribuido a recuperar la magnitud de las inversiones públicas en los últimos años, queda todavía mucho por hacer en materia de infraestructuras, energía y formación de capital humano, lo mismo que en la provisión de los servicios sociales necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

### **Importancia y Desempeño de la Agricultura**

#### **Recursos naturales e importancia económica**

11. La agricultura argentina está asentada en sólidas ventajas comparativas naturales. Teniendo en cuenta las condiciones del suelo y el clima, se estima que el país podría cultivar anualmente el equivalente a 71 millones de hectáreas de tierras de buena calidad, frente a 28 millones utilizadas promedialmente en 2001/2003. Como, además, la capitalización del sector es relativamente elevada, la actividad agrícola sólo ocupa alrededor del 8% de la fuerza de trabajo, con una disponibilidad de casi 49 hectáreas cultivables por trabajador. Este coeficiente, uno de los mayores del mundo, excede ampliamente las 17 hectáreas medias de una región bien dotada como es ALC. Las ventajas comparadas se aprecian más cabalmente si se tiene en cuenta que dicho coeficiente es de aproximadamente 0,27 hectáreas en China, 0,67 hectáreas en el resto de Asia y 4,0 hectáreas en África al sur del Sahara.

**Tabla 1 - Tierras utilizadas en cultivos anuales, potencial de tierras cultivables y potencial cultivable por persona económicamente activa (PEA)**

Países	Cultivos anuales 2001-03 (millones de ha)	Potencial equivalente para cultivos anuales (millones de ha)	Potencial equivalente cultivable / PEA (ha)
Argentina	27,9	71,2	48,7
Brasil	59,0	393,8	31,1
Chile	2,0	2,0	2,0
Colombia	2,3	47,7	12,9
Cuba	3,1	5,8	7,7
México	24,8	36,5	4,3
Nicaragua	1,9	3,6	9,3
Perú	3,7	30,6	10,1
Otros	18,1	147,1	12,4
Total AL	142,8	738,3	17,0

Fuente: FAOSTAT; FAO, División de Tierras y Aguas y cálculos propios.

12. En 2002-05 el sector agroalimentario (bienes primarios más industrias de alimentos y bebidas) generó en promedio alrededor del 10% del PBI, el 11% del empleo y el 51% del total de las exportaciones nacionales. Computados a sus precios corrientes, que de hecho representan mejor la valoración relativa que la sociedad asigna a los bienes producidos en el momento, la contribución de la agroalimentación aumenta considerablemente y llega al 16% del PBI. Dentro del sector primario, las actividades agrícolas aportaron el 75%, la ganadería el 22% y la forestación el 3% restante (Obschatko *et al*, 2006). Los seis productos principales –por orden de importancia soja, carne bovina, leche fresca, maíz, trigo y girasol–, representan casi las tres cuartas partes del valor total de la producción agropecuaria a precios corrientes.

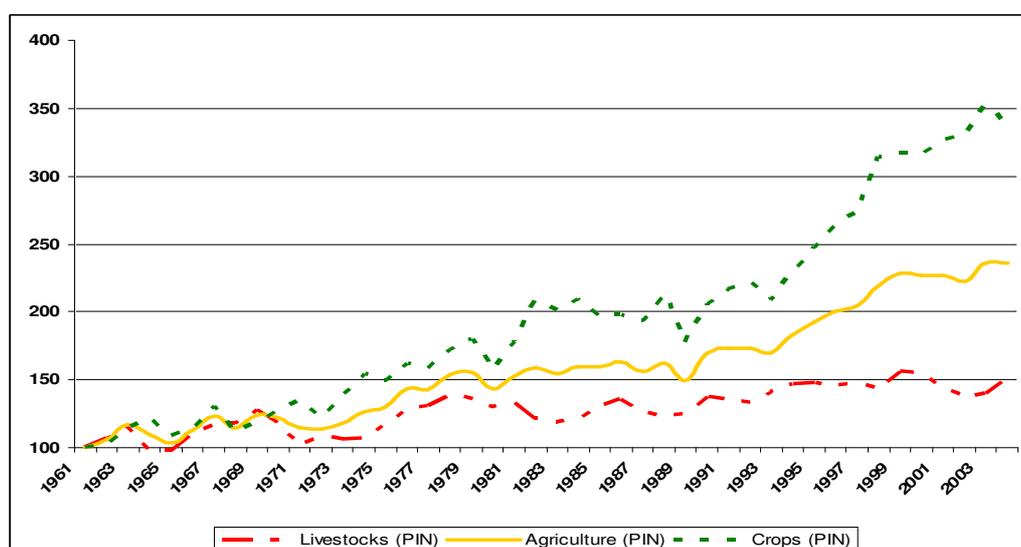
### **Tendencias de la producción y la productividad agropecuaria**

13. El sector agropecuario fue la base de la ya mencionada expansión económica a partir de 1875, cuando la ganadería aportaba alrededor del 53% del PBI nacional y la agricultura apenas el 2,5%. El sostenido crecimiento de esta última le permitió superar la contribución de la ganadería ya en el primer lustro del siglo XX. Una idea general pero muy sugestiva del desarrollo posterior la ofrece la evolución de la superficie dedicada a cereales y oleaginosos: después de un excepcional aumento de 5,2 a 16,7 millones de hectáreas entre 1902 y 1930, el hecho notable es que sucesivamente los cultivos de granos tendieron a declinar, si bien con oscilaciones cíclicas, y sólo en 1983 recuperaron el nivel que habían alcanzado en 1930 (Reca, 2006). Desde comienzos de la década pasada han aumentado rápidamente, hasta alcanzar marcas máximas de 29 millones en 2005/06 y de más de 31 millones de hectáreas en 2006/07 (estas cifras computan los dobles cultivos).

14. En el largo plazo (1961-2004) el sector creció moderadamente, con tasas acumulativas de alrededor del 2,0% anual, gracias a la aceleración experimentada en los últimos 15 años. Incluso en este período más positivo de 1980/2005, el desempeño ha sido similar al de México y Colombia, pero bastante inferior al de Brasil (Figuras 1 y 2). El crecimiento de la

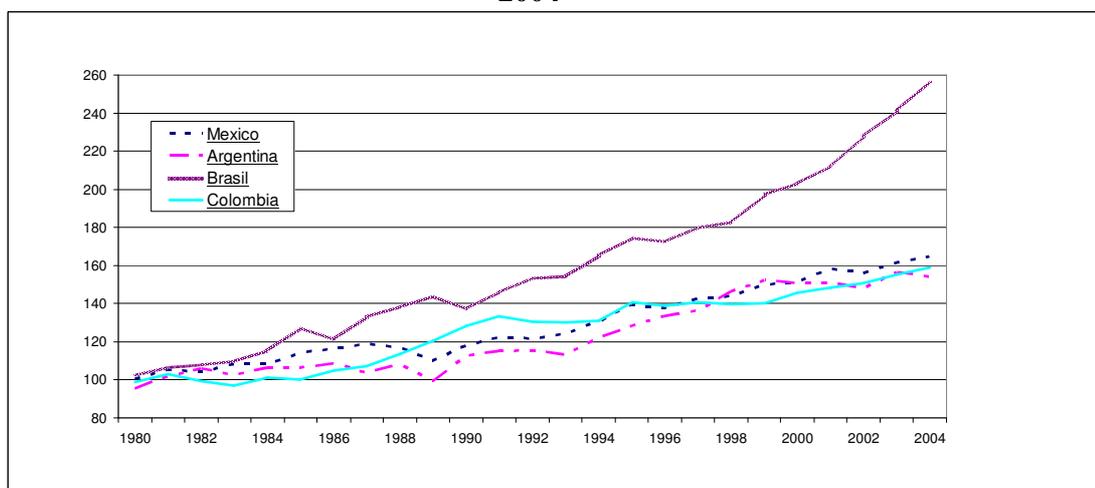
agricultura superó claramente al de la ganadería. Mientras la producción agrícola se multiplicó por 3,6 veces entre 1961 y 2004, la pecuaria sólo aumentó poco más de 50%. El escaso desarrollo tecnológico de la ganadería bovina explica buena parte de este magro desempeño, tanto por sus efectos sobre los rendimientos como porque, disminuyendo la rentabilidad, ha sido un factor importante del abandono de tierras de pasturas en la región pampeana en favor de los granos.

**Figura 1 - Argentina: Evolución de la producción agrícola, pecuaria y agropecuaria en 1961-2004**



Fuente: Elaborado con base en datos de FAOSTAT (PIN, índices 1961 = 100)

**Figura 2 – Producción agropecuaria en Argentina, Brasil, Colombia y México, 1980-2004**



Fuente: Elaborado con base en datos de FAOSTAT (PIN, índices 1979-81 = 100)

15. En el subsector agrícola se pueden distinguir dos períodos. Entre 1961 y 1990, la producción creció lentamente y apenas se duplicó. Si bien las áreas sembradas aumentaron muy poco, en respuesta a precios internacionales y políticas internas por lo general poco favorables, se introdujeron mejoras técnicas (maquinarias y equipos, semillas híbridas de maíz y girasol) que determinaron importantes aumentos de los rendimientos. En el segundo período (1990-2005), la producción de los principales cultivos anuales se duplicó con creces, en sólo la mitad del tiempo y superando las turbulencias del período 1999-2002. De hecho, entre 1988-90 y 1996-98 la superficie sembrada con cultivos anuales se expandió 24,6% y la producción agrícola creció en un sorprendente 7% acumulativo anual. Hacia el final del decenio de los noventa, la significativa apreciación real de la moneda y la baja de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales redujeron drásticamente la rentabilidad de la agricultura pampeana y el valor de las exportaciones de las economías regionales. Al mismo tiempo, la recesión de la economía y el desempleo deprimieron la demanda interna de alimentos con alta elasticidad ingreso, por ejemplo, lácteos, aves, frutas y hortalizas. De igual modo, la devaluación del real brasileño a fines de 1998 expuso a los productores argentinos a la competencia de las importaciones de ese país, en el marco del MERCOSUR. Si bien estos factores limitaron el crecimiento de la producción y las exportaciones, el agro consiguió evitar la profunda crisis que en cambio afectó a la industria y a los otros sectores transables de la economía.

16. En términos generales el crecimiento agropecuario post-devaluación ha sido fuerte, sobre todo en los cultivos. La producción de cereales y oleaginosos pasó de 68 millones de toneladas en la campaña 2000/01 a 85 millones en 2004/5; y en 2006/07 alcanzó un nuevo record de casi 95 millones de toneladas. Por su parte, las exportaciones totales de origen agropecuario en dólares corrientes aumentaron 23% en 2003, 13% en 2004 y nuevamente 13% en 2005 (Obschatko *et al.*, 2006). El aumento del PBI nacional y la disminución del desempleo y la pobreza sugieren un resurgimiento significativo de la demanda interna de alimentos con elasticidad ingreso medio-alta.

17. El positivo desempeño desde 1990 (exceptuando el período 1998-2002 y la ganadería bovina) obedeció a cuatro factores principales: 1) la expansión de la frontera agrícola, sobre todo en el NOA y el NEA, particularmente para la soja. Alrededor de 250.000 hectáreas se incorporaron anualmente a la agricultura en esas dos regiones; 2) en la pampa, intensificación del uso del suelo (rotaciones más cortas y dobles cultivos) y reemplazo de pasturas a medida que la ganadería se desplazaba hacia tierras de menor calidad; 3) los cambios técnicos, entre ellos el aumento del uso de agroquímicos<sup>1</sup> y del riego, la introducción de variedades genéticamente modificadas en la soja y el maíz, y la modernización e internacionalización de las formas de organización de la producción (véase más adelante el párrafo 21). Estos factores continuaron impulsando los aumentos en los rendimientos, aunque a tasas menores que en el período anterior; y 4) las reformas de política introducidas a comienzos de los años noventa, en particular la eliminación de los impuestos a las exportaciones, la reducción de las restricciones arancelarias y no arancelarias a la importación de insumos y maquinaria agrícola, y las medidas de liberalización que promovieron la competencia y redujeron los costos de transacción en otros puntos de la cadena, por ejemplo, en el transporte, la comercialización y los puertos (Banco Mundial, 2006).

18. La ganadería bovina no ha acompañado el cambio tecnológico, ha sido parcialmente desplazada de la pampa por la soja y su rebaño ha permanecido estancado en alrededor de 50 millones de cabezas durante los últimos veinte años. Si bien la falta de cumplimiento de algunas

---

<sup>1</sup> El uso de fertilizantes (en valor) y el de fitosanitarios (en volumen) se multiplicó por seis entre 1991 y 2005.

normas sanitarias y de calidad y el proteccionismo de los principales países importadores han perjudicado su inserción en los mercados internacionales de mayor valor, el conjunto de las razones por las cuales la ganadería bovina ha perdido competitividad frente a los cultivos no son muy claras, y el Banco Mundial ha recomendado realizar estudios específicos sobre el tema. Otro hecho preocupante de la evolución agropecuaria deriva del deterioro del medioambiente. Además de la conversión de ecosistemas forestales en tierras de cultivo, sobre todo en la región chaqueña, el arrendamiento y algunas técnicas productivas y de utilización de los recursos hídricos incrementan la erosión, el agotamiento de los nutrientes y el deterioro de la estructura de los suelos, aparte de generar problemas de salud relacionados con el uso de agroquímicos. Asimismo, el desarrollo productivo agropecuario y rural no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida en el campo, sobre todo en el norte del país, donde los niveles de pobreza son todavía superiores a los del período anterior a la última crisis

19. Los rendimientos agrícolas y pecuarios argentinos (promedio del 2001-04) son por lo general más elevados que los de muchos países de la región, con excepción de Chile y México en algunos productos, en parte debido a la mayor importancia relativa del riego en estos últimos (Tabla 2).

**Tabla 2 – Rendimientos de los principales cereales y oleaginosos 2001-2004**  
 (ton/ha cosechada)

Productos	Argentina	México	Brasil	Colombia	Chile	EE.UU.
Maíz	6,13	2.58	3.40	2.16	10.27	8.95
Trigo	2,34	4.68	2.00	2.07	4.37	2.74
Cebada	2,29	2.71	2.32	1.76	4.48	3.25
Arroz	5,78	4.30	3.34	5.05	4.97	7.47
Soja	2,56	1.39	2.59	2.20	...	2.59

**Rendimientos de algunas frutas y hortalizas 2001-2004 (ton/ha cosechada)**

Productos	Argentina	México	Brasil	Colombia	Chile	EE.UU.
Tomates	38,4	30.7	57.7	25.0	66.4	66.9
Zanahorias	26,6	24.7	...	28.3	25.6	38.6
Cebollas	27,4	12.1	17.8	27.7	47.3	49.7
Limones	32,2	13.0	19.4	...	18.4	31.6
Naranjas	14,1	12.1	21.5	10.5	14.4	34.2
Cantaloupes y melones	16,9	16.2	12.4	10.5	15.5	26.5

**Rendimientos de algunos productos ganaderos**  
 (kg/animal; promedio simple)

Productos	Argentina	México	Brasil	Colombia	Chile	EE.UU
Carne bovina (2002-4)	55		38	22 (Paraguay)		
Leche	4056	1363	1160	1001	1367	8454
Huevos	13,5	12,2	6,7	17,0	11,9	15,3

Fuente: FAOSTAT

20. Las tendencias de los rendimientos agregados (producción neta por unidad de superficie o por animal en existencia) son también relativamente favorables a la Argentina, en lo que concierne a los cultivos: desde 1980 el crecimiento ha sido similar al de Colombia y superior al de Brasil y México. En particular, los aumentos medios de productividad en los granos fueron cuantiosos en los años setenta (4,3% anual); en la década de los noventa alcanzaron un muy satisfactorio 2,8% anual, y en 2000-05 bajaron al 1,5% anual medio, coincidiendo con la gran expansión del área sembrada incluso fuera de la región pampeana (Obschatko *et al*, 2006). Por su parte, la productividad de las tierras ganaderas ha cambiado poco, mientras que en Brasil se ha multiplicado por 2,4 y en Colombia y México por alrededor de 1,7 (Figuras 1 y 2 del Anexo). Según un estudio de Ávila y Evenson, la productividad total de los factores (PTF) en el sector agropecuario argentino durante el período 1960/2001 creció más que la media latinoamericana y superó también a las tasas registradas en México, Brasil, Colombia y Chile<sup>1</sup>. Esto se debió al gran aumento de la PTF en los cultivos, que además en 1980/2001 rebasó al de las dos décadas precedentes, lo que es coherente con el dinamismo reciente de los cambios técnicos de distinto orden. La PTF de la ganadería ha sido baja y decreciente en el tiempo. Como se sabe, la PTF puede considerarse un indicador de la reducción de los costos unitarios de producción, a precios constantes de los factores. Su aumento medio en todo el período (3,5% anual en los cultivos y 0,7% anual en la ganadería), contribuye a explicar la capacidad que ha tenido la agricultura argentina para mantener e incluso aumentar su competitividad externa, a pesar de la declinación de los precios internacionales reales en el largo plazo (Tabla 3).

**Tabla 3 – Tasas anuales de crecimiento de la PTF**

Países	Agricultura		Ganadería		Total agropecuario		
	1961/80	1980/01	1961/80	1980/01	1961/80	1980/01	1961/01
Argentina	3.08	3.93	0.90	0.43	1.83	2.35	2.09
Brasil	0.38	3.00	0.71	3.61	0.49	3.22	1.86
Chile	1.08	2.22	0.24	1.87	0.69	2.05	1.37
Colombia	2.01	1.27	0.49	2.24	1.37	1.73	1.55
México	1.53	1.43	3.02	1.63	2.26	1.51	1.89
<b>A Latina</b>	<b>1.46</b>	<b>2.40</b>	<b>1.42</b>	<b>2.21</b>	<b>1.39</b>	<b>2.31</b>	<b>1.85</b>

Fuente: Ávila y Evenson (2004)

<sup>1</sup> El crecimiento anual superior al 2% excede también ampliamente el estimado para toda la economía, que como se ha visto habría sido de alrededor de medio punto porcentual

## **Cambios en la organización de la producción**

21. En los últimos diez a quince años la organización del proceso agroalimentario ha mostrado cambios notables. En el ámbito de las explotaciones agropecuarias, el nuevo paradigma privilegia el aumento del tamaño, la desvinculación entre la propiedad de la tierra y la gestión empresarial y la modernización tecnológica, todo ello a través de acuerdos entre diversos actores que aportan factores de producción y financiamiento (comúnmente denominados “pool de siembras”) y del recurso a empresas externas especializadas en la provisión de insumos y servicios de asistencia técnica, mecanización, transporte y comercialización. Asimismo, la agricultura se integra crecientemente a complejos agroindustriales y a supermercados, a menudo dominados por grandes empresas que siguen lógicas de acumulación y competitividad a escala mundial, lo cual en muchas cadenas favorece la “desclusterización” y el aumento de asimetrías en la distribución de los excedentes. La importancia de paquetes agronómicos prediseñados y/o la necesidad de cumplir estándares estrictos de calidad desplaza fuertemente el control de la toma de las decisiones desde los productores primarios hacia los proveedores de insumos o a los puntos nodales de la transformación manufacturera o de la comercialización interna y externa. Dichos cambios conciernen básicamente a los cereales y oleaginosos, en especial a partir del extraordinario dinamismo del complejo sojero, pero también alcanzan a las aves, leche, vinos, algunas frutas y otros productos crecientemente integrados a los mercados externos. Obviamente, los cambios dificultan ulteriormente la incorporación de los pequeños y medianos productores agrícolas a cadenas eficientes, salvo que constituyan agrupaciones que les ayuden a contrarrestar su escaso poder contractual y sus limitaciones de escala, nivel de inversiones y capacidad de innovación tecnológica y empresarial.

## **La agricultura pampeana y no pampeana (ANP)**

22. En Argentina se distingue tradicionalmente entre la agricultura pampeana y la de las “economías regionales”, o no pampeana (ANP). En el Apartado C se analizan con cierto detalle las características y el desempeño de la agricultura regionales, sobre todo en los aspectos que presentan mayor interés para identificar sus necesidades en materia de inversiones y servicios públicos.

23. Además de las ventajas de la agricultura pampeana en materia de recursos naturales, localización, infraestructura acumulada y dotación de agroindustrias, sus diferencias con la ANP tiene que ver principalmente con elementos tales como los tipos de bienes producidos, los mercados de destino, la organización de la producción, las políticas comerciales que las afectan y los niveles de ingreso y pobreza de la población rural. En breve, la pampa es relativamente más homogénea y se dedica esencialmente a cereales, oleaginosas y ganadería bovina, bienes que han liderado históricamente la producción y las exportaciones del país. Además, involucra a explotaciones comerciales que emplean intensamente capital y equipos, capacidad empresarial y tecnologías avanzadas. Las explotaciones son en promedio de mayor tamaño y utilizan poca mano de obra, es decir, son más extensivas en términos de tierra y trabajo. Finalmente, las políticas comerciales (en especial las retenciones a la exportación) han gravado frecuentemente a la carne y los granos típicos de la pampa y no a los bienes originarios de la ANP.

24. Por su parte, las demás regiones del país (NOA, NEA, Cuyo y Patagonia) se han especializado en bienes destinados predominantemente al mercado interno, a menudo materias primas para el procesamiento industrial. Por ejemplo, caña de azúcar y cítricos en el NOA;

algodón, yerba mate y te en el NEA; uvas y otras frutas en Cuyo (Mendoza y San Juan); frutas en el valle del Río Negro y ovinos en las provincias australes de la Patagonia. Además, en la ANP los establecimientos registran por lo general menores niveles de capitalización, desarrollo tecnológico y capacidad empresarial (con la excepción de algunas producciones bajo riego), pero son más intensivas en el uso de tierras y, especialmente, de mano de obra. Se trata en muchos casos de plantaciones perennes, que presentan limitaciones para responder en el corto plazo a los cambios en la demanda. El tamaño de las explotaciones es en promedio bastante menor, con excepción de las del sur de la Patagonia. Por último, aunque las políticas comerciales las han favorecido desde el comienzo del modelo de sustitución de importaciones (incluso mediante devoluciones de impuestos durante la década pasada<sup>1</sup>), los ingresos medios y el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población continúan siendo bastante inferiores a los de la pampa.

25. Aún manteniendo su vigencia, algunas de las diferencias mencionadas han comenzado a atenuarse en los últimos diez a doce años, como resultado de la incorporación de ciertas ANP al dinamismo sectorial. Por un lado, esto obedece a la rápida expansión de la soja, de algunos cereales (especialmente trigo y maíz) y de la ganadería bovina en el NOA y el NEA. También está aumentando relativamente la capitalización y la tecnificación de las explotaciones, lo mismo que su participación en los mercados externos, tanto por lo que se refiere a productos intensivos (tradicionales o nuevos) como por la significación que adquiere la exportación de granos “pampeanos”. Aún así, en 2004 el 79% del total de las exportaciones de origen agrícola provenía de la pampa. Subsisten en cambio las diferencias con la pampa en materia de procesamiento agroindustrial y de pobreza, sobre todo de las provincias del norte: se estima que el 73% de la población rural de las economías regionales es pobre, con 40% de indigentes.

26. Según los dos últimos censos agropecuarios nacionales (1988 y 2002), el número de explotaciones habría disminuido 29% en las provincias pampeanas y 15% en el resto del país, con un importante aumento de las superficies medias, sobre todo en la pampa. En realidad, en esta última desapareció una tercera parte de las explotaciones menores de 1000 hectáreas, mientras que las de más de 1000 hectáreas crecieron 6,5%. La ANP presenta situaciones muy heterogéneas pero en la mayoría (Chaco, Mendoza, Río Negro, Neuquén, Formosa, Santiago del Estero y Corrientes) también han disminuido significativamente las unidades de menor tamaño y han crecido los estratos medios y medio-altos (Barsky y Fernández, 2005).

27. A su vez, las superficies implantadas en primera y segunda ocupación (granos, cultivos industriales, legumbres, forrajeras, hortalizas, etc.) crecieron en el mismo período en las provincias pampeanas de 28,5 a 31,2 millones de hectáreas (9%) y en la ANP de 4,6 a 6,9 millones de hectáreas (50%), con un total de cerca de 5 millones de expansión de la frontera agrícola. En las economías regionales el incremento obedeció a dos procesos. Por un lado, al avance de los cultivos en zonas anteriormente no cultivadas por razones técnicas y/o climáticas y en tierras habilitadas mediante el desmonte de la vegetación natural. En segundo lugar, a un aumento de los dobles cultivos de 126 a 675 mil hectáreas, especialmente trigo-soja de segunda, facilitado por las nuevas técnicas de siembra directa y por la soja transgénica. Los mayores aumentos han correspondido a la soja (+ 188% en la ANP frente a 86,5% en todo el país), sobre todo en Santiago del Estero, Chaco, San Luis, Salta, Corrientes y Catamarca; a las forrajeras

---

<sup>1</sup> Las reformas económicas introdujeron estos reintegros, que al final del siglo pasado oscilaban entre 4 y 12% del precio de exportación. Consisten en la devolución de impuestos indirectos y del IVA a las exportaciones de te, tabaco, yerba mate, vino, frutas frescas, hilados de algodón, lanas lavadas, porotos secos, cebollas y ajos (Reca y Parellada, 2006).

perennes (110%), como consecuencia del auge de la ganadería bovina especialmente en Santiago del Estero, San Luis, Salta, Chaco, Catamarca, Formosa Corrientes, Misiones y Tucumán; y a los cereales (75% con relación a 27% en el país), en particular en Santiago del Estero, Chaco, Tucumán, Salta y Catamarca. Los dobles cultivos crecieron rápidamente también en la pampa, de 2,2 a 3,9 millones de hectáreas.

28. Aunque no se cuenta con datos precisos, la expansión de la frontera agrícola en la ANP habría continuado después de 2002. Se destaca también la relevancia de diversos cambios tecnológicos asociados a una mayor inversión de capital. En algunas producciones como la vid, donde la superficie ocupada ha permanecido relativamente constante, el cambio se ha producido en relación a la calidad de la uva destinada a la producción de vinos finos, cuyo valor es varias veces superior al de los vinos comunes. El dinamismo de otros frutales como los cítricos y olivos, también con importantes inversiones de capital, se suman a la expansión ganadera completando un panorama de importantes transformaciones de las ANP. El retroceso de algunos cultivos industriales (algodón, caña de azúcar) durante el periodo intercensal parece haberse revertido a partir de los cambios recientes en las políticas macroeconómicas (Barsky y Fernández, 2005).

### **El Riego, la Política Fiscal y el Efecto Agregado de la Intervención del Estado**

29. Además de proporcionar un marco macroeconómico estable y relativamente favorable a los bienes transables, desde 2002 las políticas públicas han atendido los problemas de endeudamiento de las empresas, estimulado la innovación tecnológica agroalimentaria, mejorado la protección sanitaria y la inocuidad de los alimentos, e impulsado diversos programas específicos de desarrollo agrícola y rural. El retorno a la imposición sobre las exportaciones no parece haber gravado excesivamente la competitividad de la agricultura, al menos con los actuales niveles del tipo de cambio real y de los precios internacionales de granos, carnes y productos lácteos. En lo que sigue se examinan brevemente el riego, los ingresos y gastos públicos, y los efectos agregados de las políticas públicas sobre el sector agropecuario.

### **El riego y su contribución al desarrollo de las ANP<sup>1</sup>**

30. Las tierras potencialmente regables se estiman en 6,3 millones de hectáreas, de las cuales 1,75 millones dispondrían actualmente de estructuras para el regadío. En éstas se origina alrededor del 26% del valor de la producción agrícola del país. El riego es indispensable para la producción agrícola en algunas provincias (Mendoza, San Juan, Río Negro), y esencial en otras como Tucumán. Aún en la pampa el riego complementario resulta a menudo importante y de hecho es el que más ha aumentado en los últimos años.

31. Existen muchos ejemplos de riego y drenaje que utilizan las mejores tecnologías disponibles en el mundo. Sin embargo, buena parte de la infraestructura de los sistemas públicos está subutilizada, estimándose por ejemplo que en provincias tales como San Juan, Santiago del Estero, Chubut y Formosa la superficie ociosa es casi tan grande como la efectivamente regada. Algunos sistemas se han deteriorado debido a que fueron proyectados para, o destinados a, producciones agrícolas poco competitivas que no soportaban los costos de mantenimiento. La eficacia conjunta de los sistemas, incluyendo la toma, el acarreo y la distribución del agua, no

---

<sup>1</sup> Basado en Fiorentino, 2005, y Banco Mundial, 2006.

supera el 30% en todo el país, proporción baja o muy baja en la comparación internacional. Además, entre 20 y 30% de la superficie regada tiene problemas de salinidad.

32. Las causas de la baja eficiencia general del riego tienen que ver sobre todo con deficiencias en la organización institucional, la determinación de los costos y los cánones del agua, el funcionamiento de las infraestructuras y la capacidad técnica de los usuarios. Entre los problemas de orden institucional se menciona la inexistencia de una ley nacional de aguas, en tanto que las disposiciones provinciales son normalmente incompletas y heterogéneas. Por lo demás, las instituciones responsables del recurso son débiles y están mal articuladas<sup>1</sup>; la coordinación entre los principales organismos es escasa y el sistema de información insuficiente. En el ámbito provincial, las dificultades derivan de la restringida autonomía y la debilidad de los organismos responsables del riego, con excepción de Mendoza y Río Negro; la escasa dotación de recursos humanos técnicamente calificados, con la excepción parcial de Tucumán, Chubut y Neuquén gracias al PROSAP; y la falta de descentralización de la gestión de los sistemas de regadío, a pesar de que todas las provincias han promovido la formación y puesta en marcha de asociaciones de usuarios con capacidad para administrarlos en forma asociativa<sup>2</sup>. El resultado de todo esto es la inexistencia de planes maestros en cada cuenca para la utilización coordinada del agua en sus diversos usos agrícolas y no agrícolas. Además de limitar la eficiencia, se crean así las condiciones para crecientes enfrentamientos por el uso de un recurso cada vez más escaso.

33. Por su parte, la incapacidad para establecer precios y cobrar cánones adecuados por el uso del agua determinan comprensiblemente una serie de problemas, entre ellos los siguientes: usos ineficientes del agua y limitaciones para transferirla entre diferentes usuarios e incluso entre diversos usos del mismo usuario; deterioro de la infraestructura, sobre todo de la construida en el período 1940/80; ausencia de inversiones físicas complementarias de costo relativamente bajo, que permitirían modernizar el funcionamiento de los sistemas (compuertas automatizadas, medidores computerizados, etc.); escasa incorporación del riego presurizado y otros métodos más eficientes, y dificultades para obtener el financiamiento necesario para mejorar los sistemas. Finalmente, cabe mencionar la limitada capacidad técnica de los regantes y la escasez de profesionales expertos en riego en las instituciones de investigación y asistencia técnica.

34. Lo anterior destaca la gran rentabilidad que tienen las inversiones para el mejoramiento del riego en el país, sobre todo las vinculadas a la eficiencia conjunta de la aplicación y conducción del agua, lo cual permitiría ampliar el área regada, mejorar los métodos de riego, expandir el empleo y aumentar la producción aún sin mayores cambios en los sistemas productivos. También disminuirían las externalidades ambientales negativas, por ejemplo la

---

<sup>1</sup> El máximo órgano de la política de recursos hídricos (Subsecretaría de Recursos Hídricos) tiene un solo profesional encargado del tema a tiempo completo; el INTA no considera al riego entre sus áreas prioritarias; y “En la SAGPyA, el riego depende de una unidad de gestión (PROSAP) que no aparece en el organigrama de la Secretaría y que no tiene responsabilidades claramente definidas en relación con la planificación y gestión del riego. Sin embargo, el PROSAP ha sido muy activo y útil en el desarrollo de capacidades, la provisión de asistencia técnica y la formulación y acompañamiento de proyectos de inversión” (Banco Mundial, 2006, pág. 115).

<sup>2</sup> En Mendoza funcionan bien, en Río Negro sólo parcialmente y, en las demás provincias, una minoría de sistemas totalmente descentralizados coexisten con otros cuyas asociaciones de regantes todavía no funcionan.

salinidad en sistemas gravitacionales, que podrían ser rehabilitados con técnicas correctivas conocidas<sup>1</sup>.

35. El Banco Mundial recomienda apoyar el riego “en el contexto de una estrategia clara y bien articulada. El fundamento de tal estrategia sería entregar las facultades y responsabilidades de gestión a las asociaciones de regantes, y crear un marco nacional de incentivos para apoyarlas”. Los proyectos preparados por el PROSAP podrían formar la base del programa nacional de inversiones en riego, pero hay que evitar “financiar periódicamente obras de mantenimiento diferidas a través de proyectos de rehabilitación de emergencia. ... idealmente las inversiones deberían hacerse *después* de haber establecido el marco institucional que garantice su mantenimiento futuro” (Banco Mundial, 2006, pág. 119-121). En algunas zonas húmedas del país (principalmente en la Cuenca Deprimida del Salado de la Provincia de Buenos Aires, en los Bajos Submeridionales del Chaco y Santa Fe, y en los Esteros de Iberá en Corrientes) se producen inundaciones periódicas que acarrearán graves perjuicios a la agricultura, y que parecen haberse acentuado en las últimas dos décadas debido a los efectos de “El Niño”. La SAGPYA y los productores privados han puesto en marcha diversas acciones para enfrentar el problema (obras de saneamiento, manejo de pequeñas cuencas, etc.), que convendría reforzar en el futuro.

### **La tributación y los gastos públicos en el sector agropecuario**

36. Tanto el nivel y la estructura de la tributación como la magnitud y la eficiencia de los gastos públicos tienen repercusiones importantes sobre el desarrollo agropecuario. Se ha señalado ya que los impuestos y otras intervenciones directas o indirectas han sido muy altos en diversos períodos. Afectando especialmente a los bienes exportables, han perjudicado el desarrollo sectorial y general del país.

37. La imposición sectorial (alrededor de 25% del PBI) es actualmente apenas superior a la del resto de la economía, lo cual refleja una política fiscal relativamente neutral. Sin embargo, en su composición priman las retenciones a las exportaciones, con tasas que varían según los productos, en lo fundamental teniendo en cuenta sus diferencias de competitividad y grado de elaboración. Así, estos impuestos afectan fundamentalmente a los productos básicos de la agricultura pampeana, con tasas que por ejemplo llegan al 23,5% en el caso de la soja en grano, 20% en los principales cereales y 15% en la carne bovina enfriada y congelada. Retenciones menores se cargan a las frutas frescas (10%) y a las otras carnes, los huevos, la miel y las hortalizas (5%). En lo que concierne a los productos procesados industrialmente, las tasas oscilan entre el 20% aplicado a los aceites de soja y girasol, y el 5% cargado a la carne bovina elaborada y a los preparados de carnes y pescado.

38. Este tipo de imposición presenta desventajas frente a otros tributos, como los aplicados sobre la tierra o los ingresos personales: por ejemplo, reduce los precios en el mercado interno, generando transferencias de ingresos desde los productores hacia los consumidores; no respeta la neutralidad fiscal entre los propios productores, y puede dar lugar a manejos discrecionales y a reglas del juego inestables que alientan comportamientos de tipo *rent seeking* por parte de diversos actores. Sin embargo, con los actuales tipos de cambio y precios

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo el informe de evaluación de M. Correa sobre el impacto positivo de estas inversiones en los proyectos desarrollados por PROSAP en Mendoza (PROSAP, 2006).

internacionales, no parece haber constituido un obstáculo significativo para la expansión de los productos mencionados.

39. Por su parte, el gasto público en la agricultura ha sido históricamente bajo y ha tendido a decrecer durante la crisis de 1999-2002. Así, en 2005 el gasto erogado por las instituciones nacionales llega a sólo 0,8% del gasto nacional total, a pesar de haber crecido desde el 0,54% que representaba en su punto más bajo (2002). A su vez, aunque no se dispone de datos completos, la proporción de los gastos de ámbito provincial sería sólo ligeramente superior. Por lo tanto, parece evidente que los agricultores argentinos reciben apoyos públicos bastante menores que sus competidores en la región. En años anteriores a la devaluación, esas ayudas habrían sido del orden del 6% del PBI agropecuario, mientras que en Brasil alcanzaron al 9%. En los años posteriores a la devaluación el respaldo en Chile era 3% del PBI y el de México 10%, comparado con 2% en Argentina (Banco Mundial. 2006).

40. Además del bajo nivel absoluto y relativo del gasto público agrícola, su composición muestra que un 37% se orienta a subsidios a bienes privados (principalmente al tabaco), mientras que el resto corresponde a bienes públicos esenciales, como investigación, extensión, sanidad y asistencia a pequeños productores y servicios e inversiones productivas a través de la SAGPyA, INTA, SENASA, PROSAP, PROINDER, PRODERNOA, PRODERNEA, y los productores afectados por las inundaciones

### **Los efectos agregados de las políticas públicas sobre los incentivos a la agricultura**

41. Se han mencionado antes los principales factores externos que explicaron el bajo crecimiento agropecuario en la primera mitad del siglo pasado. Sucesivamente, las dificultades principales han derivado de políticas públicas que en los años cincuenta favorecieron el desarrollo industrial y desprotegeron a la agricultura, o que en períodos posteriores generaron o permitieron apreciaciones cambiarias que perjudicaron a las actividades productoras de bienes transables en beneficio de los servicios, como ocurrió todavía en la segunda mitad de la década pasada. En un trabajo reciente para el Banco Mundial, Sturzenegger y Salazni han caracterizado y cuantificado las distorsiones sufridas por los diez principales productos agropecuarios, instrumentadas fundamentalmente a través de las políticas vinculadas al comercio exterior<sup>1</sup>. En promedio para el período 1960-2005, el efecto neto negativo para la agricultura equivalió al 25% del producto, debido casi exclusivamente a los impuestos aplicados a las exportaciones; en cambio, las distorsiones originadas en intervenciones sobre los precios de los insumos agrícolas sólo han tenido cierta relevancia en los últimos 15 años, cuando explicaron alrededor del 4% de la desprotección.

42. Cabe subrayar otras cuatro conclusiones del análisis de Sturzenegger y Salazni: 1) la mencionada desprotección media del 25% en todo el período es el resultado de valores que disminuyeron desde 45% en los años sesenta hasta 6% en el período 1995-99 pero que volvieron a aumentar a 17,6% en 2000-2005; 2) en el caso de los productos primarios, la desprotección ha sido mayor en los granos de soja y girasol que en los cereales y, sobre todo, que en la carne vacuna, donde ha bajado aún más rápidamente. La leche no ha sido objeto de desprotección; 3) las exportaciones de bienes de origen agropecuario con cierto grado de elaboración industrial no han sido desprotegidas; y 4) los instrumentos que han materializado la desprotección (básicamente

---

<sup>1</sup> El estudio no incluyó los efectos de tasas de cambio reales “desequilibradas”.

impuestos a las exportaciones), parecen haber jugado un rol compensatorio. Es decir, cuando las oscilaciones en variables tales como el tipo de cambio real, los precios internacionales de los productos y las relaciones entre las productividades totales repercuten perceptiblemente sobre los incentivos recibidos por los agricultores (al alza o a la baja), el gobierno parece haber modificado la tasa de desprotección a los efectos de compensar las mencionadas oscilaciones, al menos parcialmente. Por ejemplo, frente a una depreciación cambiaria del peso argentino (que mejoraría los precios de los productos básicos agropecuarios), los impuestos a las exportaciones han tendido a aumentar, absorbiendo parte de tales incentivos. En ese sentido, el papel de este gravamen ha sido compensatorio y estabilizador de los ingresos agrícolas reales por hectárea recibidos por los productores, en niveles que de hecho constituyen la resultante de una pugna distributiva entre los diversos grupos interesados, a saber, los productores primarios, las empresas agroindustriales, los exportadores y el estado recaudador. Si esta modalidad histórica de “resolución” de la pugna se mantuviese en los próximos años con precios internacionales reales relativamente elevados y estables y una continuación de las actuales tendencias a la apreciación real de la tasa de cambio, podría pronosticarse un período de declinación de la competitividad de los bienes exportables relativamente largo antes de que se tomen medidas correctivas sobre los impuestos a las exportaciones.

## C. LA AGRICULTURA EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES

### Algunos Aspectos Generales

43. Los elementos comunes que distinguen a las ANP de la pampeana no deben hacer olvidar su profunda heterogeneidad interna, derivada de condiciones agroecológicas, tipos de producción e historia económica y social muy diversas. Las reflexiones que siguen tienen en cuenta esas diferencias, pero el examen más específico de algunas provincias y productos se presenta más adelante en este mismo apartado.

44. Las modificaciones productivas, tecnológicas y sociales del agro extrapampeano de los últimos años obedecen en parte a las tendencias normales de la modernización y en parte a los efectos de las políticas públicas, que entre otras cosas tienden a alterar su inserción interna e internacional. La gran amplitud de las reformas y la apertura económica de los años noventa no podía dejar de tener considerables efectos, no siempre del mismo signo, sobre el nivel y la composición de la producción y las exportaciones agropecuarias de la ANP.

45. Así, la superficie total cultivada se expandió y su composición interna cambió radicalmente en favor de los granos tradicionales de la pampa. Mientras el área cultivada total creció de 2,5 millones de hectáreas en 1992-93 a cerca de 4,5 millones en los años recientes, los cultivos característicos de la ANP se mantuvieron estables en alrededor de 1,5 millones de hectáreas, luego de haber alcanzado un máximo de 2,3 millones en 1996. En cambio, aprovechando la demanda internacional y las oportunidades ofrecidas por la siembra directa, las variedades transgénicas y otras innovaciones recientes, lo mismo que el aumento de las lluvias en algunas zonas semiáridas, los granos crecieron de alrededor de 1 a 3 millones de hectáreas y ahora duplican la superficie de los cultivos típicos de la ANP: la soja ha llegado a alrededor de 2 millones y el maíz, trigo y girasol a 1 millón. También la ganadería vacuna se ha expandido en el NOA, el NEA y San Luis, como lo comprueba el aumento de 700 mil hectáreas en las forrajeras perennes entre 1988 y 2002.

46. A pesar del estancamiento de la superficie total de los cultivos no pampeanos, cabe subrayar que el dinamismo de varias agriculturas regionales se apoya crecientemente en productos intensivos, sean tradicionales o nuevos, algunos de los cuales también dejan de destinarse básicamente al mercado interno para cobrar importancia en las exportaciones. En 1961/65, la caña de azúcar, las uvas y el algodón constituían las actividades de mayor importancia en la ANP, ocupando alrededor de un millón de hectáreas (dos terceras partes del total cultivado). La declinación del algodón, la reconversión de la viticultura<sup>1</sup> y la modernización de la caña redujeron la superficie de estos tres cultivos, que a principios del siglo XXI pasaron a ocupar sólo el 50% del área total (750 mil ha). Mientras tanto, creció la participación del tabaco, el arroz, los limones y otras frutas de exportación. Así, cerca del 40% de las producciones tradicionales de la ANP se destinan actualmente al mercado externo, duplicando la relación de la década de los sesenta. Los productos en los cuales esa proporción supera el 50% son tabaco, limones, aceite de oliva y arroz (Reca, 2006). Otras producciones dinámicas incluyen a diversas frutas finas, hortalizas, miel y,

---

<sup>1</sup> Si bien la superficie total se redujo, la apertura al exterior favoreció el cambio de variedades y la incorporación de tecnología en la producción de uvas y vinos en la región de Cuyo. Esto determinó que en 2005 las exportaciones de vinos llegaran a 400 millones de dólares, transformándose en la principal fuente de exportaciones de productos tradicionales de la ANP (Reca, 2006).

más recientemente, el algodón, cuya recuperación a partir de 2002 ha sido favorecida por la devaluación y la expansión de la industria textil nacional.

47. El nuevo contexto macroeconómico generó las condiciones y la necesidad de dinamizar las inversiones y el cambio tecnológico, y en la mayoría de las ANP las exportaciones de manufacturas de origen agrícola crecieron durante los 5-7 años posteriores a 1991. Algunas de ellas mantuvieron cierto crecimiento en el período posterior, por ejemplo provincias con una larga historia de exportaciones agrícolas competitivas (Mendoza, Chubut, Misiones y Tucumán) y otras (Catamarca y La Rioja) que introdujeron productos de exportación “nuevos”, entre ellos aceitunas, aceite de oliva, vinos y cultivos industriales. Como reflejo de fuertes inversiones, todas las provincias patagónicas mostraron también un alto crecimiento de las exportaciones durante los primeros años de la reforma, pero cayeron significativamente después de alcanzar niveles máximos en 1995-97, con excepción de Chubut.

48. A su vez, Santiago del Estero, Jujuy, Corrientes y Formosa sufrieron fuertes reducciones en dichas exportaciones inmediatamente después de las reformas de 1991. Estas provincias representan una amplia variedad de situaciones. Santiago del Estero y Jujuy no son altamente competitivas en los mercados externos y por consiguiente cuentan con escasa actividad agroindustrial orientada a la exportación. Jujuy es competitiva en caña de azúcar, cítricos y papel de alta calidad, pero solo exporta cítricos. Sólo Corrientes ha sobrepasado la base del crecimiento en productos de la madera y algunos cítricos. El atraso cambiario de la segunda mitad de la década agravó situaciones de caídas de precios internacionales, como en el caso del algodón en las provincias chaqueñas del noroeste<sup>1</sup> y el arroz en Corrientes y Entre Ríos. Las exportaciones de los productos no pampeanos entraron en grandes dificultades con la apreciación cambiaria y la reducción del crédito, a pesar de recibir tratamientos fiscales y cambiarios favorables (Banco Mundial, 2006).

49. En el largo plazo (1970-2003), algunos productos de la ANP mejoraron significativamente su posición en los mercados internacionales, en particular las naranjas, limones, peras y vinos desde 1970, y las cerezas y uvas desde 1980. En la actualidad, Argentina es el segundo exportador mundial de limones y el tercero de peras, pero ha perdido posiciones en manzanas. Comparando las exportaciones de frutas, hortalizas y vinos con las de Chile, el estudio del Banco Mundial concluye que “las reformas de 1991 tuvieron un efecto significativo al permitir a la Argentina reducir la brecha de valor con Chile ... (pero) los desequilibrios del período 1998-2001 dieron un duro golpe a su penetración en los mercados mundiales. Argentina tuvo importantes avances durante los seis años siguientes a la liberalización, alcanzando en 1997 valores de exportación por hectárea equivalentes al 95% de los chilenos. Con la pérdida de mercados de alto valor por la sobrevaluación y la falta de crédito, los valores de exportación por hectárea cayeron en 2002 a menos de la mitad de los de Chile”.

50. Las reformas y la cancelación de algunos sistemas de regulación producto de largas negociaciones determinaron otros cambios en la estructura de las ANP. Por ejemplo, la eliminación de las regulaciones sobre la yerba mate en Misiones provocó la caída violenta de los precios y una crisis profunda entre los productores. Las nuevas condiciones macroeconómicas y la falta de apoyos para la reconversión acentuaron importantes procesos de diferenciación económica y tecnológica entre los productores, como es el caso de las frutas en el valle del

---

<sup>1</sup> La facilidad para importar maquinarias para la cosecha del algodón abarató los costos de producción, pero al mismo tiempo promovió la competencia del algodón importado (Barsky y Fernández, 2005).

Comahue y las uvas en Mendoza y San Juan, donde los agricultores de menor capacidad económica permanecieron atados a la uva para vino común, con bajos rendimientos e ingresos. En el caso del limón en Tucumán el perfil de los nuevos actores fue claramente empresarial y se minimizó la participación de los pequeños productores tradicionalmente vinculados a la demanda nacional. Pero en zonas como el Alto Valle del Río Negro, el capital social acumulado en torno a los productores de origen familiar les permitió consolidar unidades viables que lograron articularse al proceso agroindustrial en condiciones favorables (Barsky y Fernández, 2005).

51. Con la excepción de la Patagonia (cuyas condiciones agroecológicas demandan explotaciones de gran tamaño y escaso empleo), la dimensión y la tenencia de los predios rústicos cambiaron significativamente entre 1988 y 2002. Si bien con diferencias entre las provincias, disminuyó la cantidad total de predios, en especial los de tamaño inferior a 200 hectáreas (-18%). Como también bajó la superficie controlada por estos últimos, se ha producido un proceso de concentración en unidades de 200 a 5.000 hectáreas, lo cual no ha sido ajeno a la expansión de los oleaginosos y cereales en las provincias del norte. Al igual que en la región pampeana, se aprecian tendencias al predominio “de productores medios capitalizados, coexistiendo con empresas agrarias de tamaño importante, y donde los contratistas de maquinarias juegan un rol relevante”. ... Por su parte, han aumentado también las tierras explotadas en arrendamiento, debido a la expansión de los granos en el norte. “La síntesis de estas situaciones diversas es una caída de la población rural extrapampeana, aunque a menores ritmos que la pampeana y dentro de ello una disminución de la población dispersa como producto de cierto vaciamiento producido tanto en la residencia como en la ocupación en muchas unidades familiares, con la salida de muchos trabajadores familiares y no familiares del productor” (Barsky y Fernández, 2005, pág. 104/106). El carácter extensivo de los granos y la localización fuera de las ANP de la mayoría de las agroindustrias vinculados a ellos contribuye a explicar estos resultados.

52. Otro hecho a señalar es el aumento de los problemas ambientales en la ANP, especialmente en la región chaqueña. Respecto a la zona de Las Lajitas (Salta), un estudio reciente señala: “El arrendamiento es habitual en los productores asentados en la región desde hace tiempo (10-15 años). Pero los contratos habituales han sido desplazados por contratos accidentales por una cosecha (soja) a 100 dólares la hectárea. ... Hay agricultura bajo contrato por empresas que no poseen tierra y que se dedican a alguna actividad relacionada con la agricultura (corredores de cereales, venta de insumos). .. Es habitual la conformación de pools de siembra ... El precio de la tierra ha tenido una evolución importante, alcanzando 2000-2500 dólares/ha para lotes desmontados con destino agrícola en enero 2004. ... Gran parte del desmonte de los últimos años son bosques degradados a los que se les extrajo la totalidad de la madera valiosa en otra época y ya sufrían un proceso de degradación creciente agravada por el tastaje indiscriminado. Se incorporan a la agricultura tierras muy frágiles, el cultivo se inicia con labranza convencional y no con la directa, las cortinas que se dejan no siempre tienen la orientación necesaria de acuerdo a los vientos predominantes, el uso de agroquímicos llega a las cortinas ... La deforestación de zonas con pendiente excesiva es otro motivo de alarma, incluso en las laderas serranas. ... La expansión de la frontera agrícola ha llegado, de la mano de las nuevas tecnologías, a zonas impensadas hasta no hace muchos años ... muy diferentes a las de la región pampeana. El avance continúa y se acrecienta la necesidad de estudios específicos sobre degradación de los recursos naturales y la toma de medidas necesarias previas al desarrollo de los emprendimientos productivos” (Bertolassi, 2004, pág. 66-68). Según Barsky y Fernández, “Se trata de un tema que merece especial atención y que subraya la importancia de fortalecer el ordenamiento territorial micro

regional, el cual es especialmente necesario en las economías regionales en virtud de su mayor heterogeneidad y mezcla de tipos y tipos de productores”.

53. Entre los temas apenas tratados en este documento cabe citar, por un lado, el relativo a las políticas nacionales y provinciales que inciden sobre el sector, incluyendo la capacidad institucional del estado para llevarlas a cabo, lo que permitiría evaluar sus efectos positivos o negativos sobre el desarrollo pasado y sugerir posibles ajustes. También merecería una consideración adicional (y posiblemente trabajos específicos nuevos) el análisis de la capacidad de los recursos naturales y el potencial agrícola de las diferentes economías regionales, a los efectos de poder definir mejor las estrategias y políticas agroalimentarias provinciales, lo mismo que las inversiones y servicios públicos prioritarios.

54. En todo caso, puede afirmarse que, para poder competir internacionalmente, buena parte de las producciones regionales requiere actualmente tipos de cambio más favorables (o menores impuestos) que los aplicados a los productos típicos pampeanos. Mayores inversiones y servicios públicos en aspectos tales como la generación y transferencia de tecnología, el desarrollo y el manejo del agua (incluyendo el control de inundaciones), los sistemas fitosanitarios y el mejoramiento de la comercialización, el procesamiento agroindustrial y los sistemas de información, parecen ser las principales opciones para aumentar la competitividad relativa de las ANP.

### **Desempeño de Algunos Productos y Regiones en la Agricultura no Pampeana<sup>1</sup>**

#### **Fruticultura en el valle del Río Negro**

55. La producción de manzanas y peras constituye una actividad importante en los valles de los ríos Negro, Neuquén y Colorado, con aproximadamente 85% de la producción en la provincia de Río Negro y cerca del 15% en Neuquén. Desde los años setenta hasta los noventa ha habido un proceso de profunda diferenciación entre los productores. Se han incorporado grandes empresas, sobre todo en los valles medios de los primeros dos ríos, y los productores familiares que no pudieron reconvertir y tecnificar sus unidades han debido limitarse a abastecer consumidores de bajos ingresos o a vender frutas de descarte a las industrias de jugos concentrados, en situación de creciente precariedad.

56. A comienzos de la década de los setenta, Argentina era el principal exportador de **manzanas** del hemisferio sur y el cuarto en el mundo y, con aproximadamente 200.000 toneladas de fruta fresca. Como este nivel no ha aumentado, el país actualmente ocupa la cuarta posición en el hemisferio sur, superado por Chile, Nueva Zelanda y Sudáfrica, y la décima en el mundo. Los países mencionados expandieron las superficies y potenciaron sus capacidades competitivas mejorando la calidad de todo el proceso. En Nueva Zelanda las exportaciones forman parte de un sistema que coordina diferentes aspectos de la producción, la cosecha y la comercialización de la fruta, a través de comités reguladores gubernamentales que han sido capaces de promover cambios significativos en las variedades, la tecnología de la producción primaria y los procesos de empaque y enfriado. En Argentina las superficies implantadas disminuyeron 30% entre 1988 y 2002. Una proporción significativa de las explotaciones se ha deteriorado, en parte por la

---

<sup>1</sup> En lo principal, esta parte resume el trabajo de Barsky y Fernández, 2005.

reconversión tardía de las variedades. El proceso exportador continúa siendo poco estructurado, lo cual afecta sobre todo a los productores pequeños y medianos. Hasta 2002 el tipo de cambio limitó fuertemente la competitividad externa del complejo.

57. En las **peras**, por el contrario, las exportaciones se han sextuplicado desde comienzos de la década de los ochenta, lo que ha permitido al país ocupar el primer lugar entre los exportadores mundiales en el año 2000 aunque retrocediendo al tercero en 2003. Posiblemente esto obedece a que otros países grandes exportadores de manzana todavía no han avanzado en este rubro, por su menor peso relativo y por dificultades en el manejo de las variedades. A pesar de la expansión subsisten algunas preocupaciones derivadas del consistente uso de variedades externas sin suficientes trabajos de desarrollo local y de no haber incorporado todavía plenamente muchos de los cambios recientes en las cadenas agroalimentarias internacionales. Se mantiene una débil integración entre los sectores productores y comercializadores, en el contexto de frecuentes disputas por los excedentes generados por las exportaciones.

58. Resulta útil mencionar la experiencia de los productores de manzanas y peras que lograron reconvertir y modernizar sus explotaciones, y disminuir la subordinación frente a los eslabones de la comercialización y la agroindustria. Además de desarrollar estrategias dirigidas a aumentar la calidad y sanidad de las frutas, obtener financiamientos alternativos a los provenientes de las agroindustrias y buscar nuevas oportunidades comerciales, incluso mediante ventas directas en el mercado interno y exportaciones a Brasil, muchos de estos productores promovieron acciones colectivas con el propósito de obtener apoyos específicos del estado. El programa Cambio Rural (SAGPyA-INTA) pudo así fortalecer y consolidar diversas experiencias organizativas, particularmente las formas asociativas de comercialización. Cambio Rural alcanzó su mayor alcance en 1996, con alrededor del 12% del total de los productores asistidos. El programa se basaba en la contratación de un profesional, financiado al comienzo por el estado y después paulatinamente a cargo de los productores, para asesorar a grupos de agricultores en aspectos tecnológicos y apoyarlos en acciones en otros niveles. Un factor que facilitó la labor de Cambio Rural es el importante capital social existente en la región. Estos grupos organizados pudieron reposicionarse y lograr ciertas alianzas con los empaques y mejores acuerdos con las agroindustrias dominantes en la cadena. (Barsky y Fernández, 2005).

59. Según Gutman la especialización del Alto Valle del Río Negro en frutas frescas de exportación, mediante innovaciones tecnológicas, organizacionales (incluyendo formas asociativas e integración vertical o contractual) y el desarrollo de marcas y sistemas de certificación de calidad, ha tenido un profundo impacto en todo el complejo, en particular impulsando la concentración, centralización y transnacionalización del empaque y la comercialización. Las nuevas estructuras han tendido a incrementar las dificultades para la permanencia o la integración al complejo, bajo formas de agricultura por contrato, de los pequeños y medianos productores que históricamente conformaban la producción de la región (Gutman, 2005)

### **Vitivinicultura en Mendoza y San Juan**

60. Con una larga tradición histórica (ya en la década de 1870 comenzó a desplazar al trigo y la ganadería), la vitivinicultura se expandió en la región de Cuyo, si bien con muchas oscilaciones y crisis periódicas, gracias al riego, la inmigración extranjera y el apoyo oficial. Así, en 2003 la superficie implantada en Mendoza era de 146.000 hectáreas y el sector aportaba el

38% del PBI de la provincia. A esto se sumaban cerca de 48.000 hectáreas en San Juan y más de 16 mil en otras provincias. Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002 subrayan el peso significativo de los pequeños y medianos productores: algo más de la mitad de la superficie correspondía a explotaciones de menos de 50 hectáreas, lo que significa un alto grado de fragmentación. Sin embargo, los pequeños productores poseen los viñedos más antiguos, con variedades de menor calidad y productividad decreciente. En Mendoza, el 40% de los productores está integrado en cooperativas y el 15% tiene contratos más o menos formales con bodegas.

61. Las reformas de principios de la década de los noventa exigieron que el modelo productivo anterior, vinculado a un mercado interno cautivo, se reestructurara y modernizada para hacer frente a la competencia internacional. Al esfuerzo inicial promovido por las empresas familiares de la región se sumaron fuertes inversiones de capital de grupos económicos nacionales y extranjeros, que compraron bodegas y tierras a partir de 1995. Como resultado, entre 1993 y 2004 la uva destinada a vinos finos pasó del 4 al 44% del total procesado, y el valor en dólares de las exportaciones de vino se decuplicó, en gran medida gracias al aumento de su calidad y precios unitarios (éstos se multiplicaron por cuatro).

62. Las bodegas han sido las principales impulsoras de los cambios técnicos, a través de las prácticas en sus propios viñedos y también transfiriéndolos a sus proveedores independientes, a los que exigen uvas de mayor calidad conforme al nuevo esquema que privilegia los vinos finos con orientación exportadora. De esta manera, en los últimos años la producción primaria del complejo ha incorporado el riego por goteo, nuevas variedades, mallas antigranizo, mejoramiento de las tareas culturales, cosecha mecánica, diferentes sistemas de conducción y otros cambios técnicos. En conjunto, estos cambios están provocando una disminución de la cantidad del empleo demandado, pero con mejoras en las condiciones de trabajo en términos de especialización y estabilidad. En efecto, las explotaciones que se reconvierten a la producción de uvas de alta calidad requieren mayor cantidad de mano de obra permanente y con altos perfiles de capacitación. La reducción de la mano de obra se estima en un 20% con relación al sistema productivo tradicional, concentrada en los trabajadores no especializados o de baja calificación (Barsky y Fernández, 2005).

63. En el caso de las otras frutas producidas en Mendoza, los pequeños productores agrícolas también han tenido dificultades para integrarse a los complejos más exitosos: “Los pequeños productores frutícolas descapitalizados deben vender la fruta de descarte a las industrias procesadoras; los bajos precios percibidos por las ventas en fresco o a la industria, la falta de financiamiento y de acceso al crédito, los niveles previos de endeudamiento, les impiden renovarse y modernizarse” (Gutman, 2005, pág. 25).

### **Caña de azúcar y cítricos en Tucumán**

64. A la tradicional importancia económica y social del complejo agroindustrial azucarero en Tucumán se añadió en los últimos 30 años la producción y la industrialización de limones y otros cítricos, orientadas básicamente a la exportación.

65. Hacia 1960 la caña de azúcar ocupaba 250.000 hectáreas cuya zafra empleaba alrededor de 50.000 jornaleros estacionales; menos de 20.000 empleados permanentes trabajaban en los ingenios azucareros. La producción, industrialización y comercialización del azúcar estaba fuertemente regulada y protegida (cupos de producción, cuotas de exportación y precios mínimos)

como ocurre en la mayoría de los países productores. La mecanización de la cosecha a partir de los años setenta y, desde 1991, la desregulación del sector, han determinado un vigoroso proceso de modernización y reconversión, con bajas del empleo y de la superficie cosechada a unas 200.000 hectáreas. Sin embargo, la producción se mantuvo e incluso aumentó recientemente a 2 millones de toneladas, debido a los mayores rendimientos. El 85% de la caña proviene todavía de pequeños productores.

66. La superficie liberada por la caña fue destinada principalmente a la soja y a la citricultura, básicamente limones. La producción citrícola, anteriormente de tipo familiar y destinada al consumo interno, comenzó a tecnificarse con la instalación en la Estación Experimental Agrícola de un empaque que permitió iniciar las exportaciones a mercados europeos. Desde entonces la superficie de limones se expandió de 8.200 a más de 33.000 hectáreas, con aumentos considerables en los rendimientos (la producción se multiplicó por nueve) y la calidad del producto. Alrededor del 73% de la producción se destina a la elaboración de jugo concentrado, aceites esenciales, aromas y cáscara deshidratada, casi todos ellos destinados a la exportación. También se exporta como fruta fresca el 22% de la producción de mayor calidad, mientras que al consumo interno se destina el 5% restante. En la etapa de procesamiento y comercialización trabajan 60 plantas de empaque y 7 fábricas de jugos concentrados, contribuyendo adicionalmente al aumento de la cantidad y calificación de los trabajadores empleados<sup>1</sup>.

67. La calidad y otros requisitos impuestos por la exportación de fruta fresca (que asegura las mejores condiciones de precios) tienden a excluir a los pequeños productores y a generar una fuerte estratificación de la citricultura en Tucumán. Las cuatro empresas mayores del complejo están verticalmente integradas y controlan el 50% de la superficie con limón y exportan el 61% de la fruta fresca. Solamente otras 15 empresas integradas (con empaque o industria) cumplen los requisitos tecnológicos para exportar fruta (Barsky y Fernández, 2005).

### **Cambios productivos en la región del Gran Chaco<sup>2</sup>**

68. Entre 1997 y 2003 se produjo en el Chaco y Formosa una violenta caída en la superficie sembrada y la producción de algodón, que contrastó con la gran expansión de la soja y en menor grado, del trigo, el maíz y los bovinos. Algunos analistas han simplificado la relación entre estos hechos, atribuyéndose a la soja la expulsión del algodón, lo que habría determinado una mayor concentración de la producción y fuerte disminución del empleo rural. Sin embargo, el retroceso algodonero tuvo sus causas específicas y no fue provocado por el avance de los otros cultivos, al menos en sus comienzos.

69. En el largo plazo la producción de algodón ha registrado violentas oscilaciones. En resumen, las siembras pasaron de 732 mil hectáreas en 1957/58 a 429 mil en 1969/71 y a un máximo algo superior a 1,1 millones en 1997/98 (estimulado por los altos precios internacionales), después de lo cual se derrumbaron a 158 mil en 2002/3. La irrupción de la cosechadora mecánica a principios de los noventa disminuyó radicalmente los requerimientos de trabajadores, a pesar del incremento de las superficies en ese período. Por ejemplo, para la cosecha 1997/98, en la provincia del Chaco se utilizaron 12.000 obreros manuales además de

---

<sup>1</sup> En el empaque se emplean fundamentalmente mujeres, mientras que la cosecha se hace fundamentalmente con varones jóvenes; ambas actividades presentan una fuerte estacionalidad.

<sup>2</sup> Provincias del Chaco, Formosa, parte de Santiago del Estero y norte de Santa Fe.

3000 “maquinistas”, frente a requerimientos estimados en 123.000 cosecheros que se habrían necesitado sin mecanización. A esta disminución del empleo primario hay que sumar obviamente el desempleo en la industria textil posterior a 1997, que alcanzó a alrededor de 100.000 trabajadores, o sea alrededor del 45% del total. En términos generales, la crisis iniciada en 1998 ha estado determinada por los efectos de las inundaciones de ese año, la baja de precios internacionales y el retraso cambiario, que favoreció a las importaciones y generó una gran crisis en la industria textil. Desde 2003, el cultivo del algodón se ha recuperado nuevamente y alcanzado 434 mil hectáreas en 2006/7, gracias al aumento de los precios internacionales, la devaluación del peso, y la capitalización y tecnificación de todo el complejo (incluyendo el uso de variedades genéticamente modificadas).

70. Si bien los cereales y oleaginosos ya tenían en el Gran Chaco una significativa presencia (derivada de la crisis anterior del algodón a fines de los años sesenta), los granos han registrado una formidable expansión en los últimos diez años, sobre todo la soja, con un impacto positivo sobre el empleo agrícola. Así por ejemplo, en la provincia del Chaco estos cultivos oscilaron entre 610.000 y 650.000 hectáreas durante todo el período 1950–1988, pero aumentaron a 1 millón de hectáreas en 2002 y a 1,4 millones en 2005. Además de los precios favorables, las principales razones de tal expansión han sido: el corrimiento de las lluvias hacia occidente, que junto a la siembra directa permitió incorporar con éxito nuevas áreas; el avance de los dobles cultivos; la disminución de la rentabilidad del poroto y el algodón; y la incorporación de tierras con vegetación original. El proceso combina la reconversión productiva de tierras ya explotadas y una nueva expansión de la frontera agrícola por parte de los productores locales, con la llegada de empresas originarias de la región pampeana, particularmente de Córdoba. También ha crecido la ganadería bovina, lo cual aumenta las tendencias a cierta “pamperización” del norte argentino y a la diversificación de la producción del Gran Chaco.

71. El proceso actual genera externalidades negativas y problemas relacionados con el uso del suelo y medioambientales en general. A pesar de los beneficios de la siembra directa sobre la conservación de los suelos y la disminución de la emisión de gases invernadero, el aumento del arrendamiento y otros sistemas de tenencia de corto plazo desincentiva la realización de rotaciones (con cereales y pasturas) y la adopción de protecciones vegetales y forestales y de otras prácticas conservacionistas especialmente necesarias en los suelos delgados y/o escarpados comunes en la región. También han tendido a agravarse los conflictos ya existentes en materia de tenencia de la tierra, sobre todo en las Provincias de Santiago del Estero y del Chaco.

### **Algunos problemas de la agricultura en Misiones**

72. La producción agrícola en Misiones ha estado tradicionalmente dominada por la yerba mate y en menor medida por el te, a las que se han añadido la forestación en base a coníferas (desde 1960) así como el tabaco y las forrajeras perennes para ganadería desde los años noventa. La principal actividad en cuanto a empleo e ingresos generados (yerba mate) dispone de un limitado mercado interno, por lo cual había sido objeto de regulaciones (cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización) y de ayudas públicas. La eliminación de ambas en la primera mitad de la década pasada determinó el aumento de los márgenes de industrialización y comercialización, con caídas pronunciadas en los precios al productor y, consiguientemente, una grave crisis del sector. A partir de 2002 se volvió a un sistema de apoyo oficial y fijación de precios de la materia prima, a cargo del nuevo Instituto Nacional de la Yerba Mate.

73. Una característica central de la producción agrícola de Misiones ha sido la importancia de los pequeños productores de base familiar, que se ha mantenido incluso en los últimos años. Además, la ocupación de tierras fiscales ha sido una práctica de larga data, resueltas en muchos casos mediante regularizaciones legales. Cuando ese proceso llegó a sus límites en la década de los noventa, cobró importancia la ocupación de tierras privadas no explotadas o en situación irregular por diferentes razones (deudas impositivas y otras). Existen por lo tanto en la provincia numerosos conflictos y falta de seguridad en materia catastral y de propiedad de la tierra que es necesario enfrentar.

### **Competitividad Agropecuaria en las Provincias de Formosa, Misiones, San Juan y Catamarca**

74. El PROSAP ha llevado a cabo estudios detallados en algunas provincias, con el propósito de identificar tanto los productos o las cadenas que presentan competitividad actual o potencial como los instrumentos capaces de estimular esas producciones, fundamentalmente a través de procesos de inversión. Los párrafos siguientes resumen los hallazgos del diagnóstico y las medidas más importantes que podrían aplicarse en Formosa, Misiones, San Juan y Catamarca (Parellada, 2004).

75. Según el informe, los factores comunes más importantes que determinan el grado de competitividad de los complejos productivos examinados en estas provincias son:

- (i) La tasa de cambio real del peso argentino. Esto significa no sólo la necesidad de vigilar el tipo de cambio en el corto plazo (para mantener la capacidad exportadora de algunos bienes y enfrentar la competencia de las importaciones en otros), sino también de aprovechar el favorable contexto actual para fortalecer procesos estructurales (mayores inversiones fijas, nuevas tecnologías, mejoras en la comercialización, nuevas agroindustrias) que permitan consolidar y aumentar en el futuro la competitividad, probablemente cuando las tasas de cambio reales sean menos favorables.
- (ii) Los recursos naturales específicos de cada región. La disponibilidad de suelos, bosques, agua y clima determina a menudo las condiciones básicas de la competitividad y expansión productiva en estas provincias. Sin embargo, en algunos casos los sistemas de explotación están fragilizando dichos recursos, lo que los hace insostenibles en el mediano y largo plazo: se requieren medidas legislativas y políticas conservacionistas eficaces, por ejemplo, para la explotación forestal en Misiones. La expansión productiva demanda una mejor sistematización del uso del agua y el suelo, mediante inversiones de infraestructura, transferencia de tecnología y descentralización institucional de la administración del riego (arroz en Formosa).
- (iii) La eficacia del regadío. En muchos casos no se trata tanto (o no sólo) de la construcción de nuevas infraestructuras, sino fundamentalmente de acciones tendientes a mejorar la administración del sistema en las cuencas y el uso del agua a nivel de los establecimientos.

- (iv) La sanidad, inocuidad y calidad de los productos aparecen como muy importantes en todos los estudios, desde distintas perspectivas: aumento de la productividad, sostenibilidad del uso de los recursos, salud de los trabajadores, certificación de la calidad para los mercados internos y para poder acceder a los externos, etc.
- (v) La disponibilidad de financiamiento, mediante la ampliación de las fuentes formales de crédito y, sobre todo, a partir de mecanismos alternativos como los fideicomisos y otros arreglos institucionales ya comunes en la región pampeana.

76. En general, el estudio subraya la necesidad de mejorar “la planificación de mediano y largo plazo a nivel nacional y provincial, a los efectos de asignar ... los recursos públicos hacia las áreas de inversión prioritarias”. De igual modo, “la articulación de los programas de apoyo a la producción originados en diversas agencias de gobierno resulta de fundamental importancia no sólo para optimizar la asignación de los recursos existentes sino para coordinar las necesidades emergentes de cada cadena productiva” (Parellada, 2004).

77. Las potencialidades y prioridades provinciales identificadas por el estudio incluyen<sup>1</sup>:

- (i) **Formosa.** Se asigna buena potencialidad a los complejos arrocero, forestal, hortícola, frutícola, piscícola y ganaderos bubalino, caprino y bovino. Como ejemplos de inversiones prioritarias el estudio menciona la puesta en marcha del semillero provincial de Laguna Yema (semillas de alta calidad para los pequeños productores); un frigorífico de tránsito federal de Ibarreña, para faenar y procesar productos y subproductos de origen vacuno, bubalino, etc. dotando de mayor competitividad y capacidad para retener valor agregado ganadero; la habilitación de áreas de aprovechamiento piscícola-arrocero en Pilcomayo, mediante un canal de provisión de agua de la Laguna Tarumá; y la creación de un Centro Tecnológico de la Madera.
- (ii) **Misiones.** Además de la modernización de las principales cadenas (tabaco, yerba mate, te, madera, cítricos y ganadería), los lineamientos estratégicos para la provincia incluyen la diversificación y la reconversión productiva, sobre todo hacia la apicultura, la cunicultura, las primicias hortícolas y frutícolas, y la exportación de azúcar orgánica. Los servicios e inversiones públicas deberían reforzar: la sanidad animal y vegetal (aftosa, picudo, cancro de los cítricos); la capacidad organizativa de pequeños productores y los sistemas sostenibles de asistencia técnica; las infraestructuras y los servicios necesarios para mejorar la articulación de algunas cadenas productivas (caminos vecinales, electrificación rural, información comercial); la titulación de tierras, para regularizar la tenencia en la totalidad de las tierras fiscales y avanzar en la de las privadas; el acceso a la tecnología y el financiamiento (exceptuando al tabaco que ya recibe subsidios del Fondo Especial del Tabaco); y la modernización de las

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado en diciembre de 2004 y por lo tanto debe ser actualizado. Las prioridades que siguen se presentan a los solos efectos de relevar los tipos de inversiones y servicios que los estudios de terreno consideran más significativos para impulsar el desarrollo de la ANP.

instituciones provinciales encargadas de la programación y la prestación de servicios de apoyo a la producción.

- (iii) **San Juan.** En los últimos diez a doce años la agricultura se benefició de una profunda reestructuración de la vitivinicultura y del aumento de las inversiones promovidas por los beneficios impositivos de la Ley 22.973, dirigidos especialmente a cultivos intensivos de larga maduración (vid, olivos y frutos secos). Además de otras frutas frescas y hortalizas, estos productos lideran las mejores oportunidades de la zona, incluso con destino a la exportación. En consecuencia, las prioridades de la inversión corresponden al riego, mediante un enfoque integral que comprenda tanto las obras para ampliar, mejorar y rehabilitar el sistemas provincial como el fortalecimiento institucional para mejorar la administración y el manejo del agua; la inocuidad, sanidad y calidad de los productos; el financiamiento a las medianas y pequeñas empresas, a través de bancos locales minoristas que conocen la solvencia de los clientes; y los programas de entrenamiento y capacitación, en favor de grupos pobres, como los trabajadores desocupados o de baja calificación y los propietarios pequeños sin acceso a la tecnología moderna.
- (iv) **Catamarca.** En un panorama general de atraso que dificulta el acceso a mercados globalizados, desde mitad de la década pasada las ventajas impositivas de la ley 22.702 han impulsado la localización de nuevos emprendimientos agropecuarios de mediana y gran escala, concentrados en el valle central. Se trata básicamente de cadenas vinculadas a las aceitunas, nueces, uvas, pimentón, ganadería y forestación. En este caso, las principales áreas de prioridad para recibir apoyo público conciernen a: captación y utilización del agua, incluyendo la generación y transferencia de tecnología, reparación de canales, pequeños proyectos con riego presurizado y funcionamiento de las asociaciones de regantes, en el marco de un programa provincial que aborde integralmente la cuestión del agua; infraestructuras agropecuarias, dentro y fuera de las explotaciones; foros de competitividad, como instancias para la construcción de consensos en las cadenas de valor, a través de mecanismos de dialogo que contribuyan a definir el papel del sector público y de proyectos puntuales público-privados; fortalecimiento de la comercialización, mediante programas que articulen a los pequeños y medianos productores y les permitan conformar grupos que puedan consolidar flujos comerciales, diferenciar productos (por ejemplo, DOC y orgánicos), siguiendo la experiencia del PROSAP en el Chaco; algunos programas de competitividad de ámbito inter-regional (por ejemplo, la cadena del pimiento del valle de Calchaquí, que involucra también a Salta y Tucumán); y la regularización de títulos de propiedad y tenencia, al igual que en otras provincias del NOA.

## **D. LECCIONES DEL DESEMPEÑO AGROPECUARIO PARA LA ESTRATEGIA, LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

### **Resumen de las Tendencias, Obstáculos y Potencialidades**

78. La economía argentina creció lentamente durante la segunda mitad del siglo pasado, con crisis periódicas, elevada variabilidad anual, concentración en la región pampeana y tendencias al deterioro de la distribución del ingreso y al aumento de la pobreza. El escaso crecimiento obedeció inicialmente (desde la crisis mundial de los años treinta) a razones externas que obstaculizaron las exportaciones y la inserción internacional del país. Posteriormente, tanto las políticas de apoyo al desarrollo industrial como las que permitieron apreciaciones relevantes del tipo de cambio real, menguaron la rentabilidad de los bienes transables, en particular de los granos y productos pecuarios originados en la región pampeana. Los rasgos arriba indicados han cambiado con las políticas aplicadas desde comienzos de la década pasada y, especialmente, desde el 2002.

79. El desarrollo agroalimentario del país se apoya en importantes ventajas naturales y, crecientemente, en infraestructura acumulada, inversiones, y modernización de la tecnología y la administración de las explotaciones. En circunstancias “normales” estos factores deberían haber asegurado una fuerte competitividad internacional del sector, especialmente en los productos básicos de la región pampeana. Sin embargo, aunque ha mejorado en los últimos 15 años, el desempeño de largo plazo no puede considerarse totalmente satisfactorio (alrededor de 2% de crecimiento anual desde 1961). Algunos productos han crecido rápidamente (oleaginosos, lácteos, aves y algunas frutas) pero no ha ocurrido lo mismo con la ganadería bovina, el algodón y el azúcar, por ejemplo. De este modo, la composición de la producción agrícola muestra una considerable concentración en pocos productos (particularmente en la soja), superior a la de países como Brasil y Chile. Los rendimientos de los granos básicos son por lo general altos en relación a otros países de la región y han aumentado satisfactoriamente en el largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta la abundancia de tierras en Argentina. La productividad pecuaria también ha crecido en la leche, cerdos y aves, pero no en la ganadería bovina.

80. La tributación agropecuaria tiene un peso similar a la del resto de la economía (25% del PBI) pero cerca de la mitad se origina en retenciones a las exportaciones, que penalizan básicamente a los productos pampeanos (oleaginosas, otros granos y carne bovina, por ese orden), con tasas decrecientes para los productos exportados con mayor grado de elaboración. Por el contrario, los gastos públicos que benefician al sector son muy bajos. Están compuestos en un 63% por bienes públicos (inversiones y servicios productivos y de desarrollo rural), mientras que el resto se destina a subvenciones a bienes privados. El impacto neto de las intervenciones del estado ha sido también históricamente negativo o muy negativo para la actividad agropecuaria: la desprotección media, calculada sin tomar en cuenta el efecto de las variaciones del tipo de cambio real, alcanzó a 25% en el período 1960-2005; si bien disminuyó de 45% en los años sesenta a 6% en el período 1995-99, volvió a aumentar a 17,6% en 2000-2005, especialmente después de la devaluación.

81. Los sistemas productivos de las economías regionales son a menudo económica, social y tecnológicamente menos avanzados que los pampeanos. Se han especializado en productos relativamente intensivos en mano de obra y recursos naturales, principalmente destinados al mercado interno. Estos productos han sido casi siempre protegidos y, si bien

crecieron más que los pampeanos entre 1930 y 1980, su competitividad internacional ha sido tradicionalmente muy baja. Sin embargo, con la expansión de los granos y la ganadería bovina en partes importantes del norte argentino (la región chaqueña en particular), la modernización de algunos de sus producciones tradicionales y la incorporación de otras nuevas, las diferencias de la ANP con la pampeana han comenzado a disminuir.

82. Sin perjuicio de las ventajas que supone incrementar la producción de soja, de otros granos e incluso de la ganadería en tierras cubiertas previamente por bosques degradados o vegetación natural, o mediante la ampliación de los dobles cultivos, este proceso requiere prestar atención a consideraciones tales como: 1) los efectos ambientales negativos, cuando no se respetan prácticas adecuadas de rotación, manejo del suelo y del agua y empleo de cortinas forestales de protección en las tierras superficiales y/o escarpadas, como ocurre crecientemente en las tierras explotadas mediante sistemas de arrendamiento a corto plazo; 2) las repercusiones sobre el empleo de mano de obra y los ingresos, cuando la soja o el ganado mayor desplaza agricultores familiares y cultivos regionales más intensivos, y 3) el aumento de la infraestructura y los servicios disponibles en estas regiones, lo mismo que su adecuación a los requerimientos de las nuevas producciones.

83. En breve, el crecimiento agropecuario ha sido relativamente lento en el largo plazo pero se ha acelerado en los últimos 15 años, cuando ha disfrutado de importantes ventajas comparativas y de precios internacionales. La mayor integración a mercados mundiales dinámicos (en cantidades y precios), la incorporación de innovaciones tecnológicas e institucionales en los complejos agroalimentarios y la consolidación de un gran número de explotaciones agropecuarias que emplean métodos modernos de organización de la producción permiten enfrentar con optimismo los desafíos de la competición internacional. Aunque todavía quedan espacios para mejorar, la política pública reciente ha contribuido a los desarrollos antes mencionados. Además del marco macroeconómico estable y favorable para los bienes transables después de la devaluación del 2002, se han atendido los problemas de endeudamiento de las empresas, estimulado la innovación, mejorado la protección sanitaria y la inocuidad de los alimentos, e impulsado las inversiones y los servicios a través de diversos programas de desarrollo agrícola y rural. Si bien, la desprotección neta del sector ha aumentado con el restablecimiento de las retenciones a las exportaciones, buena parte de sus productos siguen siendo competitivos, al menos con los actuales niveles del tipo de cambio real y de los precios internacionales.

84. Entre los rasgos menos positivos cabe mencionar: 1) el limitado empleo agrícola y agroindustrial generado por los productos tradicionales de la agricultura pampeana, que ahora se expanden también en las provincias del norte; 2) la concentración de la agricultura en pocos productos y mercados, lo que aumenta su vulnerabilidad; 3) factores tales como las economías de escala y los estándares de calidad exigidos tanto por la distribución interna (supermercados) como por los mercados externos han incrementado la diferenciación empresarial, determinando en pocos años la desaparición de casi una tercera parte de las explotaciones pampeanas menores de 1000 hectáreas, muchos de cuyos operadores han abandonado la agricultura; 4) asociado a lo anterior, han aumentado la asimetría distributiva y las dificultades de los pequeños y medianos productores para integrarse a complejos productivos que tienden a “desclusterizarse” localmente, en la medida que pasan a ser dominados en sus puntos nodales por grandes empresas que siguen lógicas de competitividad y acumulación a escala internacional; 5) la persistencia de menores niveles de eficiencia en algunos cultivos tradicionales de la ANP y de elevadas tasas de pobreza

en el norte del país; y 5) diversas situaciones o impactos desfavorables en el plano medioambiental.

### **Perspectivas de la Demanda Interna y las Exportaciones**

85. La población argentina aumenta lentamente (algo menos de 1,1% acumulativo anual en los próximos años) y sus condiciones alimentarias son relativamente satisfactorias. Dejando de lado la crisis de principios de siglo, las disponibilidades medias se ubican entre las mejores de ALC (3.170 kcal/diarias por persona) y la subnutrición afecta a menos del 5% de los habitantes. En consecuencia, la demanda interna de bienes agropecuarios crece poco: alrededor de 1,3% anual hasta el 2015 y 0,9% anual hasta el 2030, según las estimaciones de la FAO en su estudio “Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030”<sup>1</sup>.

86. Los mercados externos ofrecen mejores posibilidades, aún teniendo presente la competencia de otros exportadores y la necesidad de evitar excesos de oferta que depriman los precios mundiales, que en el siglo pasado han sistemáticamente disminuido en términos reales. Con hipótesis optimistas acerca de la evolución de la economía mundial pero no sobre la liberalización del comercio agropecuario (véase el párrafo 88), el citado estudio de la FAO estima un crecimiento de las exportaciones argentinas de al menos 3,2% anual hasta 2015 y de 2,7% anual si el período se extiende hasta 2030. Se trata naturalmente de proyecciones y no de pronósticos, lo que significa que dichas tasas podrán ser superadas en la medida que el país eleve su competitividad en los mercados internacionales. La integración ponderada de las proyecciones de la demanda interna y de la externa sugiere que la producción agropecuaria tendría mercados adecuados como para crecer al menos un 2,2% anual hasta 2015 (2,0% hasta 2030)<sup>2</sup>. El hecho a retener para la definición de la política de desarrollo agropecuario es que si bien el consumo interno seguirá siendo el más importante, las exportaciones aumentarán su relevancia como factor impulsor de la producción del sector.

87. Otra consideración a tener en cuenta es que las mencionadas proyecciones se refieren a productos primarios. El valor total de las exportaciones de origen agropecuario podrá crecer a tasas superiores si en su composición aumenta la importancia de los productos procesados (aceites, lácteos, carnes, miel, jugos de frutas, vinos, alimentos preparados, etc.)<sup>3</sup>. Lo mismo ocurrirá si Argentina incrementa su participación en mercados de algunos bienes primarios de alto valor unitario, principalmente hortalizas, frutas, pescado y algunos productos de nicho.

88. Las perspectivas de los mercados internacionales de los principales productos de exportación argentinos son favorables. Por un lado, se espera un robusto crecimiento económico en el mediano plazo, tanto en los países de la OCDE como en los principales países emergentes. El dinamismo de estos últimos está transformando a China, India, Rusia, etc. en grandes

---

<sup>1</sup> El documento publicado en 2003 ha sido actualizado parcialmente en 2006 (“World agriculture: towards 2030/50”), del cual provienen estas proyecciones.

<sup>2</sup> Estas cifras están por debajo de las potencialidades de la agricultura del país, pero cabe destacar que se trata de tasas acumulativas durante períodos largos, en los cuales casi siempre se presentan “turbulencias” transitorias. De hecho, el crecimiento experimentado durante 1960–2005 ha sido también del 2% anual, en una fase de mayor expansión del consumo interno.

<sup>3</sup> La participación de los productos agropecuarios elaborados en el total de las exportaciones de origen agropecuario pasó del 58,3% en 1990 a 62,7% en 2002 y a 65,0% en 2005; y la contribución de Argentina al total mundial de los primeros creció del 2,0 en 1990 a 2,7% en 2002 (Obschatko, 2003; Obschatko 2005).

importadores de productos agrícolas, no sólo de *commodities* sino también de carnes, lácteos, frutas y productos diferenciados, orgánicos o con cierto grado de procesamiento manufacturero. Previsiblemente, el comercio con los países desarrollados continuará siendo afectado por barreras arancelarias y no arancelarias de distinto tipo, dado el sustancial estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha y la prosecución de las políticas de ayudas internas en la UE y los Estados Unidos. Con estas hipótesis, la FAO y la OCDE han venido proyectando crecimientos moderados del comercio de cereales y más firmes del vinculado a oleaginosos, carnes, leche y caña de azúcar, con precios que en la mayoría de los casos volverían a declinar luego de los aumentos madurados en los últimos tres o cuatro años (OECD-FAO, 2006). Sin embargo, con el rápido aumento del uso de cereales, caña de azúcar y oleaginosos como insumos de la industria de biocombustibles, las más recientes proyecciones realizadas hasta el año 2016 estiman crecimientos del comercio mundial todavía moderados para los granos gruesos, el trigo y el arroz, pero relativamente fuertes para las carnes de bovinos y cerdos y la leche en polvo (40-50%), y muy fuertes para los aceites vegetales (70%). De igual modo, en promedio los precios nominales alcanzarían niveles bastante superiores a los anticipados anteriormente; en todo caso, los precios de los cereales, granos oleaginosos y azúcar disminuirían algo con respecto a los picos alcanzados en el 2006–2007, mientras que los de las carnes y los productos lácteos se mantendrían a los elevados niveles recientes (OECD-FAO, 2007).

89. Existe relativamente menos información y estudios acerca de las perspectivas de las exportaciones de productos frescos y procesados de alto valor. Uno de los más detallados es el de Obschatko y colaboradores para la CEPAL (2003). Examinando la evolución de las exportaciones argentinas en el período 1991-2001, identificaron numerosos productos de alto valor, con mercados en crecimiento. Los principales incluyen: vinos, miel, diversas frutas y hortalizas frescas, frutas y frutos deshidratados, secos o conservados, y aceites comestibles, esenciales y otros. Como conclusión, el estudio señala que “dada la escasa participación argentina en los mercados, la potencialidad de las exportaciones es ... prácticamente ilimitada, si se consideran los recursos naturales disponibles y sus características ecológicas ... Teniendo en cuenta que la mayor parte de los productos de alto valor surgen de explotaciones intensivas en capital y mano de obra pero requieren reducidas superficies, el incremento de producciones de alto valor no requeriría, desde el punto de vista del recurso tierra, una disminución significativa de las producciones extensivas” (pág. 28). Se trata obviamente de productos que generan empleos e ingresos agrícolas y agroindustriales en explotaciones y empresas pequeñas y medianas, particularmente aptas para ser desarrolladas en diversas zonas de las economías regionales.

### **Hipótesis Acerca de la Estrategia y las Políticas en los Próximos Años**

90. En términos generales, la política argentina busca actualmente alcanzar incrementos sostenidos de la producción y la competitividad del sector, en el marco del mejoramiento del empleo y de la distribución personal del ingreso, incluyendo en esto último mayor convergencia entre las provincias. En forma simplificada y no exhaustiva, podría decirse que la estrategia de desarrollo agroalimentario persigue los siguientes propósitos<sup>1</sup>: 1) continuación de la expansión de los sectores dinámicos (soja, otros granos, aves, lácteos, etc.) y revitalización de la ganadería bovina, incluyendo su propagación fuera de la región pampeana; 2) sin perjuicio de seguir aprovechando las ventajas competitivas alcanzadas en la producción y exportación de *commodities* primarias y procesadas, profundización de la diversificación productiva, valiéndose

---

<sup>1</sup> Estas prioridades surgen de documentos oficiales y de declaraciones de altos funcionarios de la SAGPyA.

de las oportunidades existentes en productos frescos o procesados, en particular los de alto valor. Esto permitiría disminuir la vulnerabilidad asociada a exportaciones excesivamente concentradas en pocos productos y mercados; 3) diversificación de la localización de algunas actividades, aprovechando por ejemplo las potencialidades de las provincias no pampeanas en producciones intensivas vinculadas a cadenas agroindustriales que agregan valor; 4) fortalecimiento de la agricultura familiar y de la red de pueblos e infraestructuras rurales, como una contribución a la ampliación del empleo y los ingresos agrícolas y no agrícolas y a la preservación del medio ambiente, funcionales ambas a la disminución de la pobreza; 5) apoyo a los procesos de innovación a lo largo de las cadenas productivas, y no sólo de la producción primaria, como requisito fundamental para mantener la competitividad internacional de algunos productos y aumentar la de otros; 6) fomento de la protección ambiental, y 7) fortalecimiento de las instituciones centrales, provinciales y locales encargadas de regular los mercados y de formular y ejecutar políticas y programas sectoriales, en un contexto de fuerte descentralización, concertación con el sector privado, aplicación de enfoques del desarrollo territorial rural y recuperación de la visión de largo plazo.

91. Además de mantener un marco macroeconómico favorable, mercados de productos y factores relativamente libres, y estabilidad y transparencia en materia de regulaciones, la estrategia mencionada requerirá políticas nacionales y provinciales más activas y aumento de los bienes y servicios públicos provistos por el estado, en particular los necesarios para contrarrestar las fallas del mercado que afectan sobre todo a la agricultura familiar y a muchas zonas de las economías regionales<sup>1</sup>. Al respecto cabe recordar que, a pesar de algunos incrementos recientes, la proporción del gasto público destinado al sector agropecuario es muy inferior a la de los impuestos pagados, a la de su contribución al PBI nacional y a la registrada en la mayoría de los países de la región, incluyendo los competidores directos. La situación de holgura que presenta el presupuesto fiscal en los últimos años (superávit primario superior al 3% del PBI), permitiría financiar aumentos en la provisión de bienes y servicios públicos rurales, directamente por parte del estado o mediante su tercerización.

92. La utilidad de la provisión de bienes públicos como principal instrumento de las políticas de desarrollo agropecuario y rural encuentra su justificación en las lecciones de la experiencia de muchos países de la región, tal como han sido destiladas por ejemplo en un trabajo reciente del Banco Mundial (*Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, 2005b). En Argentina, el Banco Mundial (2005) llega a conclusiones similares para el conjunto de la economía, subrayando que “los cuellos de botella provocados por la deficiencia de infraestructura y la escasa inversión en las últimas décadas están obstaculizando la actividad económica en varias áreas, particularmente en la exportación. Los costos de la energía, el transporte y la logística se cuentan entre los principales obstáculos al crecimiento ....”. En lo atinente al sector, la experiencia del PROSAP también revela la elevada rentabilidad social y privada de las inversiones y servicios que ha promovido en materia de caminos, riego, sanidad animal, etc.

---

<sup>1</sup> Las fallas de mercado provienen de tres fuentes principales: información imperfecta (sobre tecnología, mercados, financiamiento, etc.), costos de transacción más elevados en los mercados de insumos y productos, y externalidades negativas en materia de recursos naturales y acceso a servicios sociales básicos.

## **El PROSAP y las Prioridades en Materia de Inversiones y Servicios Públicos**

### **Los bienes públicos en la pampa y en la ANP**

93. La provisión de bienes públicos deberá ciertamente atender al conjunto de la actividad agropecuaria y agroalimentaria argentina, y acompañar el desarrollo sostenible ulterior de la agricultura pampeana. Pero las prioridades mayores conciernen a los productos y/o zonas de la agricultura no pampeana con buenas condiciones actuales o potenciales para competir en los mercados. Diversos rubros de las ANP presentan menor competitividad (recursos naturales menos favorables, mayores costos de transporte, limitada infraestructura predial y extrapredial acumulada históricamente) que los de la región pampeana. Aún así, las potencialidades de la ANP son altas en muchos productos y regiones, y presentan la ventaja de incluir actividades intensivas en mano obra agrícola y generadoras de procesos agroindustriales. De por sí, la actual difusión de las producciones “pampeanas” a las ANP demandan nuevas inversiones en caminos, electrificación, transporte y comercialización, entre otras.

94. Las mejores alternativas para estimular las ANP consisten en aumentar su dotación de infraestructura y servicios a través de bienes públicos que favorezcan en particular a la pequeña y mediana agricultura y a los sistemas productivos más intensivos en el uso de mano de obra y tierras. Sería oportuno aprovechar las actuales condiciones macroeconómicas y sectoriales favorables para alcanzar un desarrollo agropecuario y rural geográfica y socialmente más equilibrado, que en el largo plazo permita a las ANP absorber sin daño una disminución de la protección relativa que reciben actualmente. Esto último podría ocurrir, por ejemplo, en caso de que aumenten las presiones para bajar las retenciones a los productos tradicionales de la agricultura pampeana.

### **Las prioridades temáticas del PROSAP**

95. El PROSAP ha incrementado considerablemente su nivel de actividad en los últimos tres a cuatro años, orientándolas principalmente a la infraestructura rural (riego, caminos, electrificación), la sanidad animal y vegetal, y la capacidad de las provincias para programar y ejecutar acciones de desarrollo. También ha creado su propio andamiaje operativo central y provincial. El gobierno ha impulsado otros programas de desarrollo productivo y de creación de redes de protección para las áreas rurales más pobres, normalmente con préstamos de instituciones financieras internacionales. Se caracterizan por su especialización regional (PRODERNEA, PRODERPA y PRODERNOA); por el tipo de beneficiarios (PROINDER con acento en la pequeña agricultura); o por su concentración en temas o servicios específicos, como por ejemplo, la atención a zonas inundables (PROERZAI), al desarrollo tecnológico agropecuario (Cambio Rural en el INTA) o a las innovaciones en general (FONTAR a cargo de la SECyT). Si bien casi todos esos programas operan en el marco de la SAGPyA, su creación no ha derivado de una concepción integrada de desarrollo ni su ejecución ha tenido en cuenta la necesidad de coordinarlos debidamente.

96. El panorama general sobre la agricultura argentina y el examen más detallado de la ANP, presentados en los capítulos anteriores, sugieren una lista de servicios e inversiones públicas relevantes<sup>1</sup>, dentro de los cuales se puede identificar el *mix* más adecuado a las características y al mandato asignado al PROSAP en el esquema institucional encargado de promover el desarrollo agrícola y rural. Al respecto cabe mencionar:

- (i) **Caminos y electrificación rural.** A pesar del aumento de este tipo de inversiones en los últimos años, el déficit acumulado históricamente sobre todo en caminos secundarios y terciarios son ya grandes y a esto hay que añadir las necesidades que derivan de la expansión productiva en curso en la ANP, tanto de productos intensivos tradicionales o nuevos como de los que provienen de la zona pampeana. Un problema todavía no bien resuelto en el país es el del mantenimiento de los caminos rurales: para aumentar la utilidad y duración de las nuevas inversiones, se requieren mejores acuerdos institucionales (incluyendo la participación de los usuarios) y el incremento de los recursos presupuestarios provinciales y municipales asignados al mantenimiento (Banco Mundial, 2007).
- (ii) **Riego, drenaje y control de inundaciones.** Estas inversiones deberán programarse en el contexto de la política general de uso del agua, definida conjuntamente por la SAGPYA y la Subsecretaría de Recursos Hidráulicos. La amplitud de los territorios con escasas precipitaciones y la magnitud de los recursos hídricos todavía no aprovechados anticipan el papel relevante que, en el largo plazo, corresponderá a los nuevos regadíos en el desarrollo agropecuario del país. Sin embargo, dada la escasa eficiencia de la mayoría de los actuales sistemas de riego, la prioridad en el corto y mediano plazo debe asignarse a las inversiones para su rehabilitación y mejoramiento, lo cual no significa excluir algunas obras nuevas con alta relación beneficios-costos. Teniendo en cuenta sus limitaciones para financiar bienes privados, el PROSAP sólo ha apoyado en el pasado los componentes extraprediales de las obras de riego y drenaje. Un enfoque integral del problema aconseja sin embargo incluir en los programas a las inversiones de puesta en riego dentro de las explotaciones, posibilidad que debería ser explorada en la nueva fase del PROSAP. Existe además una gran necesidad de apoyar a varios gobiernos provinciales y a las asociaciones de regantes en la planificación y gestión del riego, el drenaje y el control del agua en general, incluyendo la prevención de inundaciones. Además de la gestión y la solución de conflictos relacionado con el uso del agua, asociaciones de regantes debidamente consolidadas pueden contribuir positivamente al mantenimiento de otras infraestructuras (caminos, electricidad), a la transferencia de tecnología y al mejoramiento de la comercialización y los servicios sanitarios y educativos. Pueden favorecer igualmente los procesos de programación territorial y de cuencas hídricas, en este último caso también en zonas bajas sujetas a inundaciones que requieren inversiones de sanamiento (Huerga, 2005).

---

<sup>1</sup> Buena parte de estos están ya presentes en mayor o menor medida en la primera fase del PROSAP.

- (iii) **Infraestructura y servicios públicos para el mejoramiento de la comercialización y el transporte, incluyendo la calidad, inocuidad y sanidad de los alimentos.** Como se ha visto, se trata de requisitos esenciales para participar en el abastecimiento interno y para poder exportar. En particular, habrá que atender las demandas asociadas a la expansión de los granos y la ganadería bovina en la ANP, tales como mataderos municipales y “de paso”; infraestructuras y servicios de vacunación y control sanitario animal y vegetal; almacenamiento y transporte de granos, etc. En estos campos, las inversiones y los servicios apoyados por el PROSAP deberán tener en cuenta las orientaciones generales que defina la SAGPYA, en estrecho contacto con el sector privado.
- (iv) **Funcionamiento de las cadenas agroalimentarias.** El examen de la situación en las ANP ha mostrado que los requerimientos de la demanda interna (supermercados) y de la exportación tienden a aumentar la concentración y transnacionalización en los eslabones de comercialización y procesamiento de las cadenas, lo que lleva a las empresas a seleccionar abastecedores capaces de suministrar productos en cantidad, calidad y tiempo oportuno. Salvo excepciones, esto limita la incorporación de muchos pequeños y medianos productores agrícolas a las cadenas dinámicas, por ejemplo, en el caso de las frutas, frutas finas, hortalizas, miel, aves, vinos y productos forestales. Existen otros tipos de conflictos entre eslabones, que también perjudican la eficiencia general de algunas cadenas. Si bien estos problemas son bien conocidos, los mecanismos operacionales para mejorar el funcionamiento de las cadenas (alianzas productivas, acciones colectivas y asociaciones de productores que permitan aumentar la escala y el poder de negociación de los eslabones débiles, etc.) no son simples y deben adaptarse a las condiciones específicas de cada situación. También en este caso corresponderá a la SAGPYA, en colaboración con los gobiernos provinciales y el sector privado, definir las políticas y los instrumentos más adecuados. En este marco, el PROSAP podría reforzar las promisorias acciones que ya ha iniciado a través de apoyos a privados que desean mejorar al menos dos eslabones de algunas cadenas, con un componente de ayuda no reembolsable<sup>1</sup>. El Fondo Regional de Desarrollo de Mendoza incluye actividades de este tipo. Se sugiere también colaborar con la SAGPYA en los esfuerzos para identificar instrumentos adicionales, consultando a los especialistas y revisando otras experiencias.
- (v) **Desarrollo tecnológico, particularmente en establecimientos agrícolas familiares y PYMES agroindustriales.** Se trata también de bienes públicos de primera prioridad para el desarrollo agroalimentario, en los cuales sin embargo tampoco resulta fácil la acción del PROSAP, salvo en el marco de programas

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, según la evaluación final del Proyecto de desarrollo comercial de productos no tradicionales en el Chaco (PROSAP – Posada, 2006), la desarticulación de los distintos tramos de la cadena comercial impedía comercializar productos elaborados que incorporaran valor agregado a las *commodities*, debido a carencias de tres tipos: infraestructurales, de política agropecuaria y de asistencia técnica. Trabajando con las pequeñas y medianas empresas de todo el territorio chaqueño, el Proyecto ha alcanzado una mayor inserción en los mercados, estimulando la diferenciación y el posicionamiento de los productos chaqueños generados en dichas explotaciones.

de desarrollo local o micro-regional en que participen las instituciones responsables del sistema nacional de innovación. Otra alternativa sería la utilización de fondos concursables para financiar la generación y difusión de tecnologías, por ejemplo en colaboración con el INTA o con el proyecto FONTAR, que ha desarrollado una buena metodología general en la materia. Cabría examinar también la posibilidad de una mayor colaboración con el INTA a nivel de las provincias, por ejemplo a través de sus Programas Cambio Rural y Unidad de Minifundio, ya sea para que PROSAP cofinancie algunos de esos programas en zonas determinadas, o que financie el apoyo del INTA a proyectos del PROSAP, en particular por ejemplo el mejoramiento de la tecnología agrícola en establecimientos cubiertos por sistemas de riego.

- (vi) **Regularización de la tenencia de la tierra y el catastro.** Como se ha visto, sobre todo en Misiones, Chaco, Santiago del Estero y otras provincias del norte argentino, existen problemas de seguridad y conflictos de tenencia de tierras, tanto en tierras fiscales como privadas. Estos conflictos han tendido a agravarse en los últimos años, como consecuencia de la expansión de la soja y de la explotación irracional de la madera por parte de inversionistas que ocupan tierras con esos propósitos. El PROSAP ha venido preparando programas de regularización en apoyo a los gobiernos provinciales, los cuales siguen teniendo alta prioridad.
- (vii) **Desarrollo de sistemas de información y comunicación rural.** Cabría la posibilidad de apoyar mecanismos innovadores que permitan aumentar la disponibilidad de modernas tecnologías de información y comunicación en áreas y segmentos sociales todavía no rentables comercialmente.
- (viii) **Capacidad institucional de las provincias en materias de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos del desarrollo agropecuario,** en el contexto del fortalecimiento y la descentralización en general del sector público agrícola. Esta tarea, comenzada en la primera fase, debería ser consolidada y expandida con recursos adicionales y mayor participación de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, a los efectos de enfrentar los desafíos inherentes a la necesidad de dinamizar las economías regionales y de administrar el previsible aumento de los gastos públicos orientados a la agricultura y el desarrollo rural.
- (ix) **Estudios básicos de importancia para el desarrollo de las ANP.** Cabría examinar la posibilidad de impulsar o promover, junto con la SAGPYA y otras instituciones nacionales y provinciales competentes, estudios relativos por ejemplo a: 1) Causas de y medidas para contener la degradación de recursos los naturales y otros problemas ambientales generados por la expansión de la frontera agrícola, incluso debido al uso de tecnologías provenientes de otras zonas; 2) Factores que han limitado el aumento de la productividad de la ganadería bovina en general, lo mismo que el desarrollo de tecnologías apropiadas para su expansión en las ANP, sobre todo en el norte del país; 3) Conocimiento detallado del potencial agrícola de las economías regionales, para poder diseñar con mayor precisión la estrategia y las políticas provinciales de desarrollo rural; 4) Identificación de la factibilidad técnica y conveniencia

económica de abrir corredores de comercio exterior hacia puertos del Pacífico, o de facilitar inversiones privadas interesadas en rehabilitar o establecer nuevas líneas de transporte ferroviario.

### **Otras sugerencias para el PROSAP II**

97. Un aspecto que cabría considerar en el nuevo PROSAP es la incorporación de mecanismos que le permitan apoyar la provisión de algunos bienes y servicios de naturaleza al menos parcialmente privada, sin que necesariamente signifiquen subsidios directos. En este caso, el programa podría colaborar en el financiamiento de inversiones prediales (por ejemplo, para el mejoramiento de la agricultura de riego y la forestación) y el desarrollo de industrias forestales y de otras agroindustrias (como mataderos y frigoríficos en Santiago del Estero para fomentar la engorda, plantas de empaque y procesamiento hortofrutícola, etc.).

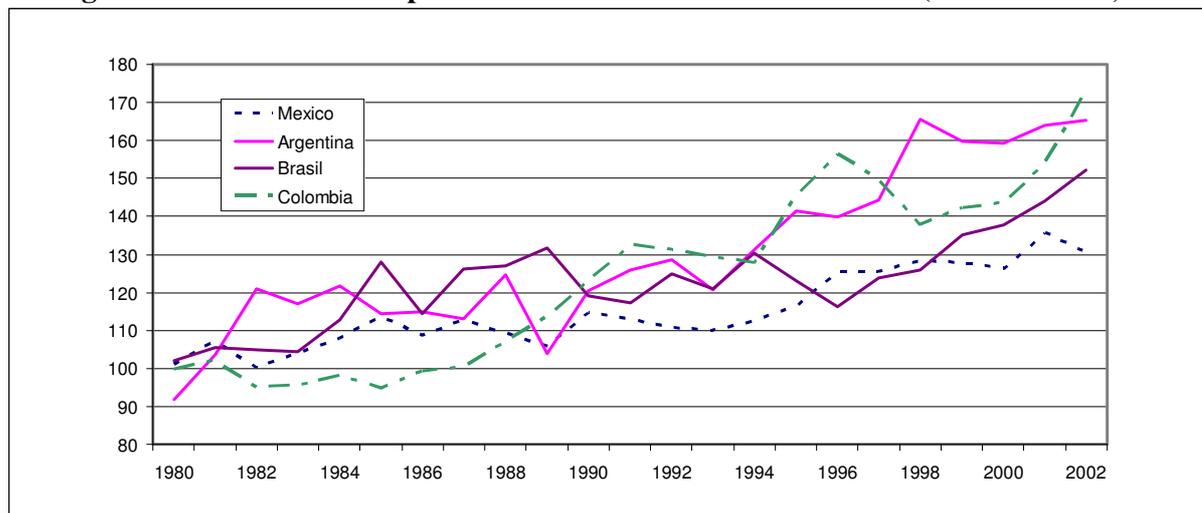
98. En la implementación de sus apoyos, resultaría muy conveniente que el PROSAP incrementara gradualmente sus intervenciones a través de programas de desarrollo de micro-regiones, con enfoque territorial. Además de sus ventajas para aprovechar las particularidades de cada territorio y movilizar sus capacidades endógenas, estos programas parecen constituir la principal llave de entrada para implementar eficazmente buena parte de las inversiones y los servicios públicos identificados anteriormente (riego, cadenas, tecnología), lo mismo que el apoyo a algunos bienes de naturaleza privada. Una posible meta podría ser la de asignar de esta forma el 75% de los recursos del programa al final del quinto año de ejecución de la Fase II. El PROSAP podría considerar recursos para que las provincias mejoren su capacidad de programar y promover el ordenamiento territorial, en coordinación con el Ministerio de Planeamiento (problemas medioambientales, desarrollo social).

99. Además de las prioridades temáticas y de las modalidades de intervención mencionadas más arriba, sería necesario establecer criterios o prioridades para la selección de los beneficiarios. Teniendo en cuenta la capacidad propia con que cuenta buena parte de la agricultura y la agroindustria de gran escala en el país (principalmente pampeana pero también presente en algunas economías regionales) y la conveniencia de que programas financiados con recursos públicos contribuyan a los objetivos de equidad y convergencia territorial de los ingresos, cabría orientar la labor del PROSAP hacia las zonas económicamente atrasadas. Así, por ejemplo, las provincias con ingresos medios por habitante inferiores al 75% del promedio nacional podrían recibir el 75% del valor de los apoyos del PROSAP, mientras que el 25% restante se destinaría a servicios nacionales de impacto difundido (i.e. sanidad, tecnología, información) y a las provincias con ingresos superiores. Del mismo modo, los recursos asignados a las provincias de menor desarrollo relativo podrían distribuirse prioritariamente a los partidos/áreas con mayor densidad de productores pequeños y medianos aunque con buenas potencialidades para incorporarse a la moderna agricultura comercial.

100. El considerable aumento de las tareas y de los recursos que administrará el PROSAP sugiere la necesidad de introducir cambios importantes en su estructura, ubicación y estabilidad institucional. Se trata de un aspecto que merece atención inmediata en el marco de la formulación de la nueva fase.

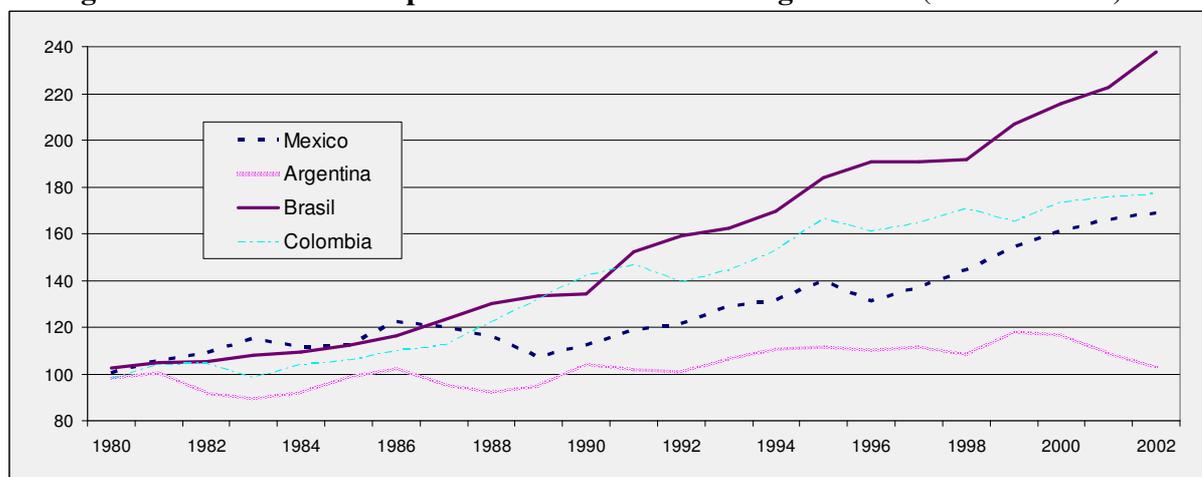
ANEXO

Figura 1 – Evolución de la productividad de las tierras cultivadas (1979-81 = 100)



Fuente: Elaborado en base a informaciones de FAOSTAT

Figura 2 – Evolución de la productividad de las tierras ganaderas (1979-81 = 100)



Fuente: Elaborado en base a informaciones de FAOSTAT

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial, 2005. “ARGENTINA. A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social”, Buenos Aires.
- Banco Mundial, 2005b: “Beyond the City: The Rural Contribution to development”, Washington D.C.
- Banco Mundial, 2006. “Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: Temas Claves”, Informe No. 32763, Buenos Aires.
- Banco Mundial, 2007. “Infraestructuras Rurales en Argentina”, Informe No 39493, Buenos Aires.
- Barsky, O. y L. Fernández, 2005. “Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural”, RIMISP, Buenos Aires.
- Bertolassi, R., 2005. “Estrategia rural. Formas de organización de la producción”. Documento preparado para el Banco Mundial, noviembre, Buenos Aires.
- CEPAL, 2006. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006”, Santiago de Chile.
- FAO, 2006. “World agriculture: towards 2030/50”, Roma.
- FAO, 2006b. “Alianzas Productivas en Agrocadenas. Experiencias de la FAO en América Latina”, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Fiorentino, R., 2005. “La agricultura irrigada en Argentina y su contribución al desarrollo de las economías regionales”, Banco Mundial, febrero. Buenos Aires
- Frenkel, R. y M. Rapetti, 2006. “Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse”, CEDES, enero, Buenos Aires.
- Gutman, G. E., 2005. “Agricultura de contrato de pequeños productores agropecuarios con agroindustrias y/o agrocomercios en Argentina”, RIMISP, Buenos Aires.
- Huerga, M., 2005. “Ambiente, Recursos Naturales y MIPYMES rurales”, RIMISP, Buenos Aires.
- Obschatko, E. S de, 2003. “El perfil exportador del sector agroalimentario argentino. Las producciones de alto valor”, CEPAL, marzo, Buenos Aires
- Obschatko, E. S de, F. Ganduglia y F. Román, 2006. “El sector agroalimentario argentino 2000-2005”, IICA Argentina, diciembre, Buenos Aires.
- OECD-FAO, 2006. “Agricultural Outlook 2006-2015”.
- OECD-FAO, 2007. “Agricultural Outlook 2007-2016”, Julio, [www.agr-outlook.org](http://www.agr-outlook.org) .
- Paruelo, J. M., M. Oesterheld *et al.*, 2004. “Patrones espaciales y temporales de la expansión de la soja en Argentina. Relación de factores socio-económicos y ambientales”, Facultad de Agronomía de la UBA., noviembre, Buenos Aires.
- PROSAP – G. Parellada, G. H., 2004. “Estudios provinciales de competitividad (Documento de síntesis), noviembre, Buenos Aires.

PROSAP – M. Correa, 2006. “Informe del impacto del PROSAP en la gestión de los recursos hídricos. Provincias de Mendoza, Neuquén y Chaco”, octubre, Buenos Aires.

Reca, L. G., 2006. “Aspectos del desarrollo agropecuario argentino 1875 – 2005”, Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, agosto, Buenos Aires.

Reca, L. G. y G. Parellada, 2001. “El sector agropecuario argentino”, Ed. Facultad de Agronomía de la UBA., Buenos Aires.

Sturzenegger, A. y M. Salazni, 2006. “Distortions to Agricultural Incentives in Argentina”, Agricultural Distortions Research Project del Banco Mundial, octubre, Buenos Aires (preliminar, mimeo).

Este documento contribuye a la formulación de la Fase II del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), con el cual el Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial ha mantenido una fructífera colaboración desde comienzos de la década de los noventa.

El documento resume el desempeño y las transformaciones del sector agropecuario, e identifica los principales factores internos y externos que los han determinado.

Considera que la menor competitividad relativa de buena parte de la agricultura no pampeana demanda esfuerzos adicionales especiales en materia de inversiones y servicios públicos, en aspectos tales como la infraestructura de caminos, comunicaciones y transporte, la generación y transferencia de tecnología agroalimentaria, los sistemas de riego y de manejo del agua, el control fitosanitario, y el fortalecimiento de las cadenas de valor, del procesamiento agroindustrial y de los sistemas de información.

En todos estos campos el PROSAP –con probables cambios organizacionales– está llamado a tener un papel incluso aún más importante, contribuyendo tanto a consolidar el crecimiento agropecuario de los años más recientes como a promover una mayor diversificación de la producción, inclusión de las regiones y los productores hasta ahora postergados, y mejoramiento de la sostenibilidad medioambiental.

