



GRUPO DE PAISES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos
Contributing to the global sustainable food production

www.grupogpps.org / Twitter @GPSLatinAmerica

INFORMES

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ARGENTINA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Enero 2015

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ARGENTINA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SUSTENTABLE.

Documento de *Marcelo Regúnaga* y *Agustín Tejeda Rodriguez*,
para International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD)
Enero 2015

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ARGENTINA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE

TEMARIO

	Página
Lista de acrónimos	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
1. Introducción	7
2. Principales objetivos de las políticas agrícolas de la última década	11
3. Descripción de las principales herramientas de política utilizadas	15
4. Impactos de las políticas agrícolas en las principales variables y objetivos de desarrollo sustentable	23
5. Recomendaciones para las políticas agroindustriales de Argentina	52
6. Bibliografía	59
ANEXO	

Marcelo Regúnaga y Agustín Tejeda Rodríguez

Enero de 2015

Lista de acrónimos

ANAV	Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria
AEC	Arancel Externo Común del MERCOSUR
ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
BNA	Barreras no arancelarias a las importaciones
BNA Export	Barreras no arancelarias a las exportaciones
BID (IADB)	Banco Interamericano de Desarrollo (Interamerican Development Bank)
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
CARBIO	Cámara Argentina de Biocombustibles
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
DJAI	Declaraciones juradas anticipadas de importación
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ERAMA	Escenario de Referencia Agroindustrial Mundial y Argentino elaborado por el INAI
FADA	Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEI	Gases de efecto invernadero
IDH	Índice de Desarrollo Humano que calcula el PNUD
INAI	Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA	Licencias automáticas de importación
LNA	Licencias no automáticas de importación
MATba	Mercado a Término de Buenos Aires
MOI	Manufacturas de origen industrial
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela)
MINAGRI	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina
MEYP	Ministerio de Economía y Producción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONCCA	Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario del MINAGRI
OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
PBI	Producto Bruto Interno
PBI Agrícola Ampliado	Es el valor de mercado de los bienes y servicios finales producidos por el sector primario más los correspondientes a los alimentos procesados y la agroindustria
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Precio FAS	Precio del grano puesto en los puertos (en los mercados internos de referencia)
Precio FOB	Precio de exportación, puesto en la bodega del vapor
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
ROE	Registros de Operaciones de Exportación
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
TLC	Tratados de libre comercio
UE	Unión Europea
UCESCI	Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno
USDA	Departamento de Agricultura de EE.UU.

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción y alcances del estudio

El sector agroindustrial tiene una importancia estratégica para Argentina por su alta participación en el PBI en el empleo y en el desarrollo territorial; y porque constituye un instrumento clave para el posicionamiento internacional del país como proveedor relevante y confiable de alimentos.

Teniendo en cuenta dicha importancia, se analizaron los principales impactos de las políticas agrícolas implementadas por Argentina durante la última década en relación a ambos propósitos. En la primera parte se describen los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados; luego se analizan sus principales impactos. Finalmente, se hacen recomendaciones destinadas a contribuir mejor al desarrollo sustentable de Argentina y a la seguridad alimentaria mundial dado que ambos objetivos son complementarios y compatibles.

Principales objetivos e instrumentos de las políticas agrícolas de la última década

Las políticas agrícolas fueron una parte importante de la **estrategia de sustitución de importaciones** priorizada por el gobierno. Esta estrategia entiende que la demanda interna, abastecida por producción local, debe ser la principal fuente de crecimiento económico y social del país y desestima la importancia de las exportaciones y de la apertura comercial para la mejora de la competitividad y del desempeño de la economía en el mediano y largo plazo.

A partir de esa estrategia, la visión para el sector agropecuario priorizó los siguientes roles: i) **proveedor de alimentos baratos**; ii) **instrumento para limitar la inflación de los precios de los alimentos** y iii) **fuentes de alta recaudación fiscal**. No priorizó su importancia para el crecimiento económico nacional, el aumento de las exportaciones, la generación de empleo y el desarrollo económico y social de las regiones más pobres del país sobre la base de actividades productivas genuinas.

Principales objetivos e instrumentos utilizados:

a) Mantener los precios internos de los productos agropecuarios en niveles inferiores a los de exportación para disponer de alimentos baratos y controlar la inflación de la canasta de alimentos, desacoplando la evolución de los precios internos de la correspondiente a los mercados internacionales. Las principales medidas fueron altos impuestos a las exportaciones, restricciones cuantitativas a las exportaciones, precios máximos y otros controles en el mercado interno, compensaciones parciales de ingresos a los productores e industriales afectados por los controles de precios y devaluación del tipo de cambio de exportación a un ritmo inferior al aumento de los precios internos al consumidor.

b) Proteger la producción local de manufacturas industriales mediante tipos de cambio netos diferentes (35% de arancel de importación para los sectores industriales más protegidos, 20 a 35% de impuestos de exportación para los principales granos), barreras no arancelarias a las exportaciones de alimentos y a las importaciones de bienes industriales y restricciones al acceso de divisas para limitar las importaciones.

c) Incrementar la recaudación mediante impuestos a las exportaciones que gravaron con altas tasas a los productos agroindustriales: soja 35%; girasol 32%, trigo 23%, maíz y sorgo 20%; carne vacuna 15%. Los productos regionales y las manufacturas industriales tributaron 5%. En cada cadena se gravó más la exportación de productos primarios que la de los procesados, para promover el agregado de valor local.

d) Apoyar a los pequeños agricultores mediante programas destinados a facilitar su acceso a la tecnología, los mercados y el crédito; aunque las políticas comerciales no diferenciaron según tamaño de empresas.

e) Se incrementaron los recursos públicos destinados a investigación y extensión agrícola. Se priorizó la transferencia de tecnología. No se priorizó la investigación en bienes públicos, tales como el conocimiento de la capacidad de uso y manejo de los recursos naturales y las pérdidas post-cosecha. No

se aprobó una nueva Ley de Semillas para brindar mejor protección a la propiedad intelectual, ni se mejoró el control de la aplicación de la legislación vigente para promover un aumento de la inversión privada en este sector estratégico.

f) Conservar los recursos naturales y el ambiente. Se aprobó la legislación de protección de los bosques nativos para limitar la deforestación no controlada y contemplar incentivos para la reforestación. Se exigió el establecimiento de los regímenes de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos a las Provincias para el uso racional de los recursos naturales.

g) Se instrumentaron políticas para promover la sustitución del consumo interno de combustibles fósiles por biocombustibles que mejoran el balance de carbono (mezclas obligatorias de biodiesel y bioetanol), y para promover la exportación de biodiesel, diversificando así la matriz energética, productiva y comercial.

Principales impactos de las políticas agrícolas implementadas

Generales

Las tasas anuales de **inflación** fueron muy altas durante casi todo el período analizado, sustancialmente mayores a las del resto del mundo desarrollado y en desarrollo a pesar de las políticas destinadas a limitar el crecimiento de los precios de los alimentos. El principal factor que contribuyó a explicar las altas tasas de inflación de los últimos años –desestimado por las autoridades– fue el aumento del gasto público a un ritmo muy superior al crecimiento de la recaudación fiscal, sin contar con otras fuentes de financiación adecuadas. Además, la evidencia empírica ha mostrado que el control de precios de los productos primarios no garantiza la estabilidad de los precios de los alimentos, pues en muchos de ellos (p. ej. trigo) la participación del bien primario en el costo total del alimento (pan, galletitas) es menor de 10%, es decir, poco relevante si aumentan los otros costos (salarios, energía, otros insumos, transporte, márgenes de distribución). En otros casos (p. ej. carne vacuna) los desincentivos a la producción en el mediano plazo resultaron en caídas notables de la oferta que generaron aumentos sustanciales de los precios internos.

En el último trienio las tasas de inflación fueron extremadamente altas y crecientes, con impactos negativos en la pobreza y otros **indicadores sociales**. El alto crecimiento económico inicial mejoró la situación de pobreza medida por ingresos, pero se reflejó sólo parcialmente en el IDH y en el *ranking* a nivel global que calcula el PNUD. El IDH mejoró en todo el período, pero otros países mejoraron en mayor medida, por lo que la posición de Argentina en el *ranking* mundial durante 2010-2013 resultó peor a la de fines de la década de 1990.

A pesar de la **estrategia de sustitución de importaciones**, los saldos comerciales negativos de la industria manufacturera crecieron en forma notable durante 2000-2013 (de 11 mil a 30 mil millones de dólares). Continúa la importancia estratégica de las exportaciones agroindustriales para viabilizar el crecimiento global; pero ellas fueron desincentivadas y limitadas, por lo que se generó una crisis en el sector externo.

La **política comercial** argentina ha merecido severas críticas de los principales socios comerciales. En el MERCOSUR, por las trabas al comercio intra-zona y por su reticencia a negociar acuerdos con los principales actores del comercio internacional. Otros países afectados por las barreras no arancelarias han recurrido a medidas de retaliación (EE.UU., China) o a los tribunales internacionales (OSD) para cuestionar las limitaciones a las importaciones; estas presentaciones resultaron en un fallo de la OMC adverso para Argentina.

Sectoriales

Las políticas implementadas **redujeron los precios internos al productor** con relación a los correspondientes a los precios de exportación. Los principales factores fueron los impuestos y

restricciones a las exportaciones y la apreciación gradual del tipo de cambio, especialmente en el último quinquenio. Además, la falta de transparencia y de predictibilidad en la aplicación de dichas restricciones, los cambios frecuentes en las regulaciones y las demoras en la devolución de los impuestos incrementaron los costos ocultos y de transacción en las cadenas, con lo que generaron una alta inestabilidad de precios, márgenes extraordinarios y transferencias de ingresos en detrimento de los productores. Es decir, un **mal desempeño de los mercados** agropecuarios.

La estimación de la medida de síntesis de los apoyos que reciben los productores que calcula la OCDE (PSE), muestra que los PSE de Argentina son muy negativos: para 2011 se estimó un PSE negativo de 43% promedio para los principales productos, frente a PSE positivos para los países latinoamericanos y los industrializados. La **desprotección comercial de la agricultura argentina** es muy alta e insostenible.

La estructura de precios internos vigente en el último quinquenio **desincentivó el crecimiento de la producción**, especialmente en los productos con restricciones a las exportaciones (trigo, carne vacuna, leche). El contexto de políticas vigente limita las posibilidades de crecimiento de la agricultura y la ganadería. Las proyecciones que simulan la continuación de las políticas actuales muestran que la producción de granos crecería sólo 2,7% anual, para llegar a 125 millones de toneladas en 2020 (la mitad de la meta establecida por el Gobierno en el PEA2). Similares apreciaciones caben para la producción de carne vacuna y leche.

Las encuestas muestran, para los años recientes, una **caída en el uso de tecnologías mejoradas y de conservación de los recursos**, tales como las rotaciones, la reposición al suelo de los nutrientes que extraen los cultivos, el uso de semillas seleccionadas y de otros insumos tecnológicos y el uso de otras BPA.

Las políticas de desprotección comercial no contemplaron la diferenciación por tamaño. Ello se reflejó en la **concentración de la estructura productiva**: aumento de tamaño de las unidades y disminución del número de productores. Las políticas de apoyo a los pequeños productores resultaron insuficientes para limitar este proceso.

Recomendaciones

Las lecciones aprendidas permiten afirmar que el desarrollo sustentable de Argentina y su contribución a la seguridad alimentaria global pueden mejorar a partir de un cambio en la visión y objetivos para el sector agroindustrial que se deben acordar como Políticas de Estado entre todos los sectores económicos y sociales interesados.

La nueva visión propuesta es: **el sector agroindustrial es uno de los componentes estratégicos de un programa de crecimiento económico y social sustentable de Argentina, de generación de empleo genuino y de desarrollo armónico de todo el territorio nacional.**

Hay que dejar de lado la falsa dicotomía entre exportar y abastecer el mercado interno. La provisión nacional de alimentos quedará asegurada, con precios menores a los internacionales, si existen incentivos para aumentar la producción y exportar volúmenes significativos de todos los productos del sector.

Además, la competitividad de los sectores manufactureros debe estar basada en la innovación y en su integración eficiente en las cadenas de valor globales y no en salarios bajos que requieran precios internos de los alimentos inferiores a los vigentes en otros países que no protegen su agricultura. Las políticas agrícolas no deben ser la base del control de la inflación, ni deben diseñarse para constituir una fuente de recaudación fiscal con presión tributaria sustancialmente superior al resto de los sectores económicos porque ello tiene impactos muy negativos en la distribución regional del ingreso y en el empleo en el interior del país.

Las propuestas tienen, como marco general, una estrategia de desarrollo que contempla las tres dimensiones de la sustentabilidad: económica, social y ambiental.

1. Contexto de políticas para promover el crecimiento de la agroindustria. Contempla:

- i) Eliminar la desprotección comercial de las actividades agropecuarias. Implica: eliminar las cuotas de exportación y otras intervenciones gubernamentales en el comercio interior y exterior; sustituir los impuestos que gravan el comercio exterior e interno y las transacciones financieras por los impuestos coparticipables que gravan las rentas, los activos y el IVA; reducir los impuestos a las importaciones de algunos bienes de capital e insumos estratégicos.
- ii) Promover el buen desempeño de los mercados agropecuarios. Implica: adoptar reglas claras, predecibles y estables que reemplacen el ejercicio arbitrario de la autoridad administrativa; y el fortalecimiento del sector público agropecuario en las áreas de información y control comercial.
- iii) Crear un ambiente macroeconómico destinado a promover la inversión y el crecimiento. Lo que implica: estabilidad macroeconómica; conducta fiscal prudente, sostenible y contra-cíclica; y evitar la repetición de los episodios cíclicos de atraso cambiario y sobreendeudamiento externo.

2. Argentina debe integrarse al mundo. Implica:

- i) Normalizar las relaciones financieras con el resto del mundo.
- ii) Insertarse dinámicamente en los mercados internacionales: participar activamente en las negociaciones internacionales de TLC con los mercados relevantes y fortalecer el MERCOSUR.
- iii) Aumentar la promoción comercial con una agencia de promoción del comercio exterior relevante.

3. Aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos naturales. Implica:

- i) Aumentar sustancialmente la intensidad de la inversión pública en I+D Ag, asignando una alta prioridad a la biotecnología, la nanotecnología, las tecnologías de información y comunicación, los recursos naturales y los aspectos relacionados a la eficiencia en todos los eslabones de las cadenas.
- ii) Promover un aumento significativo de la inversión privada mediante un mejor contexto en relación a los derechos de propiedad intelectual y la seguridad jurídica.
- iii) Lograr la articulación eficiente de ambos tipos de inversiones mediante un plan estratégico del sistema público-privado en su conjunto que implica nuevos modelos de gestión del sector público.

4. Mejorar los estándares sanitarios y de calidad mediante el rediseño institucional y la profesionalización del SENASA y el INAL para ganar reconocimiento y confiabilidad a nivel mundial; también para lograr una mejor articulación entre las actividades del sector público y el sector privado.

5. Promover la conservación de los recursos naturales y las buenas prácticas agrícolas y ganaderas.

Implica: incrementar significativamente los recursos públicos destinados a generar mayor conocimiento sobre la capacidad y el uso sustentable de los recursos naturales; establecer un marco federal de Política de Conservación de Suelos y Aguas para todas las producciones agropecuarias; y otorgar incentivos económicos y promover el uso de las BPA y la forestación en ambientes frágiles.

6. Aumentar la inversión en infraestructura logística y de transporte. Acordar e implementar una estrategia global y de largo plazo consensuada entre las distintas jurisdicciones y actores. Implica: el transporte ferroviario de cargas, la red nacional de autopistas, los caminos rurales, el transporte fluvial e inversiones para el uso del agua en riego de cultivos y para bebida de ganado.

7. Fortalecer los programas sociales y de apoyo a las comunidades rurales y a las PYMES agroindustriales. Lo anterior implica fortalecer y profesionalizar diversos programas que han mostrado éxitos en épocas previas, tales como el Programa Social Agropecuario, Cambio Rural, Pro-Huerta y diversos programas de asistencia técnica y financiera para pequeños agricultores cofinanciados con fondos de FIDA, BID y otras instituciones y agencias de desarrollo. Se propone además instrumentar una política transparente de apoyo alimentario (tarjeta alimentaria) dirigida a los segmentos que se encuentran debajo de la línea de pobreza y replantear las prioridades de

inversión pública social, teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades rurales en las decisiones de inversión en materia de infraestructura de caminos rurales, educación, salud, comunicaciones y electrificación, dado que en este ámbito se registran los mayores problemas de pobreza y desarrollo humano.

Las Políticas agrícolas de Argentina y los objetivos de desarrollo sustentable

1. Introducción

El sector agropecuario tiene una importancia estratégica para Argentina por su alta participación en el PBI, en el empleo y el desarrollo regional, y porque constituye un instrumento clave para el posicionamiento internacional del país como proveedor relevante y confiable de alimentos, teniendo en cuenta los desafíos que se presentan en las próximas décadas para lograr la seguridad alimentaria global y al mismo tiempo asegurar un uso sustentable y responsable de los recursos naturales. Dado que Argentina cuenta con una alta dotación de recursos naturales y tiene un gran potencial de crecimiento de la producción de alimentos, el análisis de los impactos de las políticas agrícolas instrumentadas por el país merece una especial atención, tanto por sus efectos internos como por sus consecuencias para la seguridad alimentaria mundial.

En el presente estudio se analizan los impactos de las políticas agrícolas implementadas por Argentina durante la última década en relación con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental. En la primera parte se hace una descripción sintética de la importancia del sector agropecuario para la economía Argentina y se indican las principales características de los sistemas de producción. En las secciones siguientes se describen los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados y luego se analizan y cuantifican sus impactos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sustentable. Finalmente, se hacen recomendaciones sobre las políticas agrícolas necesarias para contribuir en mejor medida al desarrollo sustentable de Argentina y a la seguridad alimentaria mundial.

1.1. La importancia económica, social y ambiental del sector agroalimentario

Las cadenas de valor agroindustriales tienen una alta significación en el PBI, en el empleo y en el uso de los recursos naturales de Argentina. Se trata del principal y más competitivo conglomerado productivo del país en su conjunto y de cada una de sus regiones. Las Tablas de Insumo-Producto de las Cuentas Nacionales permiten destacar que es uno de los sectores económicos con mayor capacidad para generar ingresos y empleos directos e indirectos en toda la economía. La cuantificación de su participación en los indicadores económicos y sociales globales del país varía de acuerdo a los enfoques utilizados en la definición de los alcances de los eslabones que integran las cadenas de valor del sistema agroalimentario y agroindustrial, aguas abajo y aguas arriba de la producción primaria (es decir, si se incluyen todos los eslabones o sólo algunos). Estimaciones recientes indican que este sistema genera aproximadamente 21% del Valor Bruto de la Producción de Argentina (Bisang et al, 2013); y considerando el PIB Agrícola Ampliado se ha estimado que representa 32,2% del PIB (Elverdín, 2014, con datos de Trejos, 2004)¹.

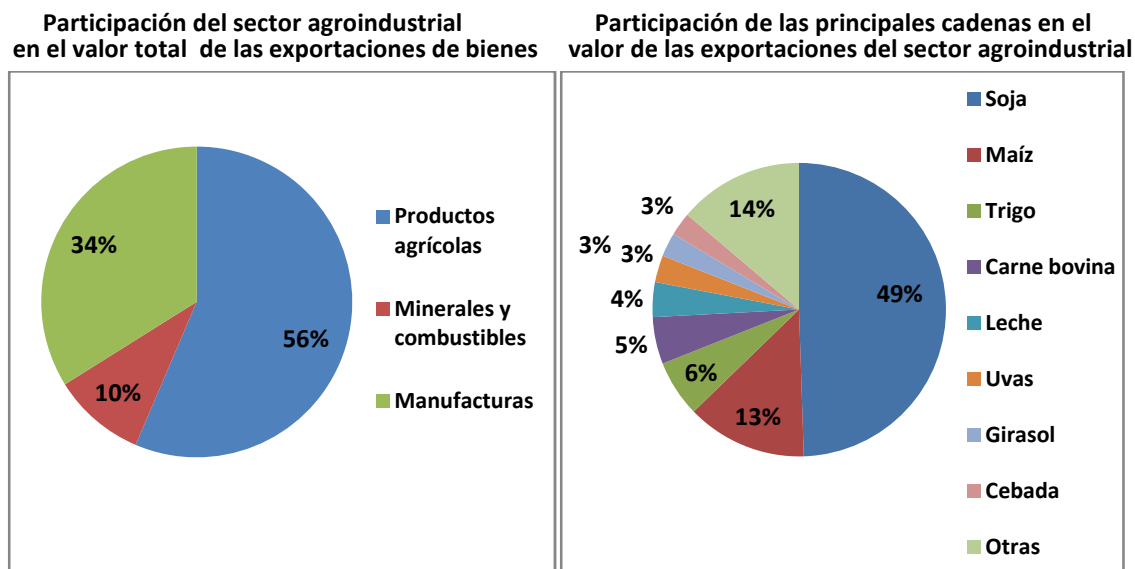
En la última década, las cadenas agroindustriales han aportado significativamente a la recaudación total de impuestos del país. Estimaciones detalladas que contabilizaron todos los aportes tributarios en los distintos niveles (nacionales, provinciales, municipales) de estas cadenas para los años 2002 a 2005,

¹ Tal como señalan Trejos, Rafael et. al. (IICA 2004) diversos estudios y recomendaciones de políticas han subestimado la contribución de la agricultura al desarrollo económico, ya que no tienen en cuenta los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con la agroindustria, los sectores de servicios y del comercio, que se contemplan en el PIB Agrícola Ampliado.

muestran que generaron entre 44 y 50% del total de impuestos recaudados (Porto, a. et al, 2007). Es decir, contribuyeron en forma más que proporcional a su participación en el Valor de la Producción Total.

El sector agroalimentario y agroindustrial ha jugado un rol prioritario en las exportaciones totales del país durante toda su historia. En el último trienio las exportaciones del sector representaron 56% de las totales del país, con la cadena de la soja explicando 25% de ese total (Gráfico 1). Las cinco principales cadenas de granos oleaginosos y cereales generaron 74% de las exportaciones del sector.

Gráfico 1. Estructura del valor de las exportaciones de bienes de Argentina*. Promedio 2011-2013
(porcentajes del valor)



Fuente: elaboración propia con base en datos de OMC y Trademap.

Nota: * no incluye exportaciones de servicios.

Su importancia estratégica en el comercio exterior de bienes es mayor aun si se tiene en cuenta que se trata del principal y casi exclusivo sector generador neto de divisas, recursos que condicionan las posibilidades de crecimiento global del país: la relación entre exportaciones e importaciones de bienes del sector es más de 10 a 1, a diferencia de lo que ocurre con la industria manufacturera o con la energética, sectores en los cuales el balance neto de divisas es negativo (Cuadro 1). Para viabilizar el crecimiento global de Argentina el sector agroalimentario contribuye a compensar los saldos comerciales negativos asociados al crecimiento de los demás sectores, además de contribuir a compensar eventuales saldos negativos en la cuenta capital (por ejemplo para los pagos de los servicios de la deuda).

Cuadro 1. Balanza comercial de Argentina*. Total y principales sectores. Promedio años 2011 a 2013
(millones de dólares por año)

Sectores	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Total de bienes	81.986	71.998	9.987
Productos agropecuarios	43.296	2.491	40.805
Manufacturas no agropecuarias	25.990	57.193	-31.203
• Maquinarias y equipos	12.908	32.897	-19.989
- Equipo oficina y telecomunicación	98	6.144	-6.046
- Automóviles	9.985	13.652	-3.667

- Otros maquinarias y equipos	2.825	13.101	-10.276
• Textiles	242	1.190	-948
• Químicos	6.596	12.200	-5.604
• Otras manufacturas no agropecuarias	6.244	10.906	-4.662
Combustibles	4.466	9.758	-5.291
Otros	8.234	2.556	5.678

Fuente: elaboración propia en base a datos de OMC. Nota: * no incluye comercio exterior de servicios.

Otro aspecto destacado es su participación en la generación de empleo. Se han realizado diversas estimaciones del empleo que generan las cadenas agroalimentarias y agroindustriales. Según la metodología de cálculo utilizada, especialmente en la forma de contabilizar el empleo indirecto, ellas generan desde 18% hasta 35% del empleo total del país (Llach et al, 2004, estimaron 35%; Rodríguez y Charvay, 2009, estimaron 18%). También son muy importantes los efectos multiplicadores de estas cadenas en el empleo, es decir, el aumento de los puestos de trabajo en toda la economía asociados al crecimiento de un puesto de trabajo en la cadena. Así, por ejemplo, la producción de lácteos tiene un coeficiente multiplicador de empleo de 6,10; la matanza de ganado 5,52; y el curtido y terminación de cueros 4,49; mientras que la producción de automotores tiene 4,66 y la fabricación de textiles 1,72².

La producción agroindustrial tiene una extensa cobertura geográfica en todo el país. El uso y conservación de los recursos naturales del país depende, en gran medida, de las actividades que se realizan en el sector. Y el desarrollo económico y social de las regiones más pobres de Argentina está asociado casi exclusivamente a la evolución de las actividades agroindustriales y sus servicios. Ellas involucran a más de 400 mil firmas que, en su mayoría, son pequeñas y medianas empresas de capital nacional dispersas en todo el territorio. Estos son aspectos estratégicos utilizados para promover la sustentabilidad económica, social y ambiental y para reducir los importantes desequilibrios existentes en el desarrollo territorial de Argentina, con áreas metropolitanas de altos ingresos y regiones carenciadas que originaron migraciones rural-urbanas traumáticas por falta de inversiones y oportunidades locales³.

Se trata además de un sector de gran potencial de mercado y crecimiento sustentable de su producción. Las principales cadenas de valor cuentan con un mercado global dinámico y de gran magnitud en relación con la producción argentina. En virtud de su competitividad internacional, la producción puede crecer en forma sostenida y sustentable basada en la vasta dotación de recursos naturales y humanos de Argentina, en donde se han desarrollado sistemas de producción que permiten lograr altas productividades con un manejo de los recursos naturales amigable con el ambiente.

1.2. Principales características de los sistemas de producción de Argentina

La mayor parte de la producción agropecuaria argentina corresponde a cereales y oleaginosos y se realiza en sistemas de secano, dado que el país cuenta con una alta dotación de tierras localizadas en zonas que reciben precipitaciones anuales suficientes para la obtención de rendimientos elevados sin necesidad de utilizar el riego.

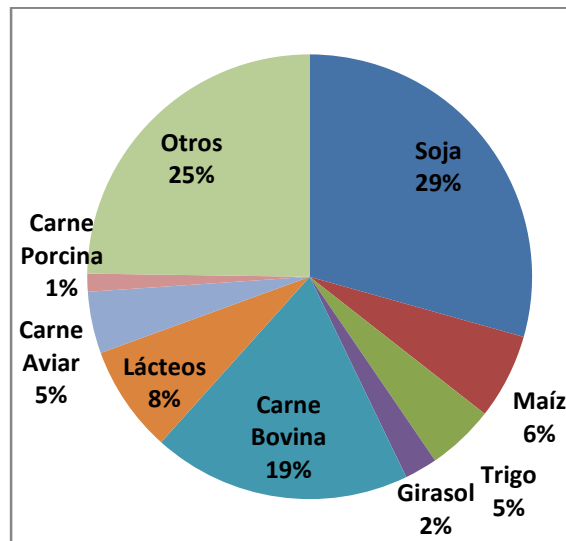
Ocho cadenas agropecuarias concentran la mayor parte del valor de la producción primaria (75% del total). Entre las principales actividades agrícolas se encuentran los cultivos de soja, maíz, trigo y girasol; y entre las ganaderas: carne bovina, lácteos, carne aviar y carne porcina (Gráfico 2).

² Datos de la última Matriz Insumo-Producto de las Cuentas Nacionales de Argentina disponible. Muchas actividades de las cadenas agroindustriales no son "robotizables", como sucede en algunos sectores manufactureros.

³ Trejos, R. et al (2004) destacan su importancia estratégica en el desarrollo territorial y en la producción de bienes ambientales.

El 95% del área total implantada con cultivos anuales y perennes no utiliza riego (unos 40 millones de hectáreas, incluidos los cultivos para forrajes); y casi la totalidad del área con pastos naturales para ganadería también corresponde a producción de secano. La superficie irrigada es aproximadamente 2 millones de hectáreas, que corresponden principalmente a la producción de frutas (manzanas, peras, citrus y uvas son las más importantes), hortalizas, caña de azúcar, tabaco y otros cultivos industriales (incluidos parte del arroz y del algodón)⁴. La irrigación de cultivos extensivos (granos) y pastos es muy limitada, a pesar de que hay un gran potencial en el sistema hídrico superficial y subterráneo. Argentina dispone de una alta dotación de agua renovable per cápita, que hoy no se utiliza plenamente.

Gráfico 2. Estructura del valor de la producción agropecuaria de Argentina. Principales cadenas (porcentajes promedios para el período 2007-2011)



Fuente: datos de Agrimonitor – Interamerican Development Bank (IADB).

A partir de la década de 1990 la producción agrícola, especialmente de cereales y oleaginosos, mejoró su productividad y competitividad en los distintos eslabones de las cadenas de valor y creció en forma notable, basada en innovaciones tecnológicas y organizacionales. La producción incorporó innovaciones genéticas y prácticas de manejo del suelo y de los cultivos que permitieron desarrollar sistemas de alta productividad, pero que utilizan poca intensidad de energía en labores culturales y en agroquímicos, que contribuyen a la conservación del suelo y a un uso eficiente del agua de lluvia disponible en el mismo. Estos sistemas incluyen la siembra directa (más de 90% del área cultivada con granos); rotaciones de cultivos; nutrición de los suelos (concepto diferente a la fertilización masiva); control biológico de plagas y malezas; y otras buenas prácticas agrícolas (BPA) y de manufactura. Son sistemas de producción amigables con el ambiente y que emiten pocos gases de efecto invernadero cuando se comparan con los sistemas prevaletentes en Europa y otras regiones del mundo (Regúnaga, 2013; Viglizzo, 2014; ver también Gráficos A.4, A.6, A.7, A.8 y A.9 y Cuadro A.12 del Anexo).

Las innovaciones organizacionales⁵ permitieron aumentar la escala, estructurar las cadenas de valor, reducir los costos de transacción y desarrollar sistemas de producción y modelos de negocios

⁴ La mayor parte de estas producciones se realiza en las regiones áridas más alejadas de los centros urbanos y los puertos, en las Provincias del Noroeste (Santa, Jujuy, Tucumán); del Oeste (Mendoza, San Juan, Catamarca, La Rioja); y del Sudoeste (Río Negro y Neuquén). Otra parte se produce sin riego en el Noreste de Argentina (Provincias de Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco).

⁵ Redes de empresas que coordinan o integran horizontal y verticalmente la producción, el procesamiento y la comercialización.

competitivos y sustentables adaptados a los precios relativos poco favorables vigentes en Argentina, si se comparan con los de otros países que apoyan la agricultura (Anllo, G., Bisang, R. et al. 2013). Actualmente dos terceras partes de la producción de cereales y oleaginosos se realiza en redes que integran a los dueños de la tierra con empresas especializadas en el manejo de los cultivos, inversores de capital y proveedores de servicios especializados (siembra, cosecha, transporte, acondicionamiento, almacenamiento), que permiten alcanzar escalas competitivas, alta eficiencia en los distintos eslabones y bajos costos de transacción.

Estos desarrollos tecnológicos y organizacionales se iniciaron en los años noventa, en un contexto macroeconómico y de políticas agrícolas y comerciales favorables para la inversión, la innovación, la producción y la exportación agropecuaria, a pesar de los bajos precios internacionales de los granos vigentes en aquellos años (Regúnaga, 2011). La devaluación de la moneda en 2002 y los aumentos de los precios internacionales registrados a partir de 2003 mejoraron el escenario para la agricultura local en esos primeros años del siglo XXI, que había logrado una alta competitividad en la década previa. Pero los cambios en las prioridades y estrategias de crecimiento de la nueva Administración implicaron modificaciones en las políticas agrícolas y comerciales de Argentina que gradualmente fueron generando desincentivos para el sector y limitaron los aumentos potenciales de la producción y las exportaciones agroindustriales que se podrían haber logrado en virtud del escenario internacional muy favorable para el comercio de alimentos vigente durante el período 2003-2013.

2. Principales objetivos de las políticas agrícolas de la última década

El marco general

Las políticas agrícolas argentinas aplicadas durante la última década son parte del objetivo general de la política económica-comercial que priorizó el gobierno nacional: **la estrategia de sustitución de importaciones** para promover el crecimiento de la economía y el empleo. Esta estrategia es un componente esencial de una filosofía económica que entiende que la demanda interna, abastecida por producción local, es la principal fuente de crecimiento del país. También supone que las señales que da el mercado dan lugar a errores en la asignación de los recursos, pero los gobiernos tienen la capacidad de corregir esos errores mediante intervenciones directas (impuestos al comercio, barreras cuantitativas al comercio, controles de precios, subsidios, etcétera) o bien mediante la participación en el mercado con empresas controladas por el Estado. Asimismo, esta filosofía desestima la importancia que brinda la apertura comercial a la competencia internacional para la mejora de la competitividad y del desempeño de la economía de un país⁶.

A partir de ese objetivo general, la visión para el sector agroalimentario priorizó los siguientes roles: i) **proveedor de alimentos baratos** para validar salarios bajos (y con ello menores costos laborales) y darle competitividad a otros sectores protegidos menos competitivos; ii) **instrumento para limitar la inflación asociada a los precios de los alimentos**; y iii) **fuentes de alta recaudación fiscal** para financiar las políticas públicas de inversión y apoyo a actividades de producción y servicios a cargo del Estado y de apoyo a otros sectores económicos y sociales con subsidios y otros instrumentos. No priorizó en cambio su importancia para el crecimiento económico global, el aumento de las exportaciones, la generación de empleo, el desarrollo económico y social de las regiones más pobres del país (las más alejadas de los

⁶ Este enfoque de la política económica y comercial ha sido aplicado en Argentina en la mayor parte de las últimas ocho décadas (1935-2014) y fue uno de los principales motivos de los ciclos económicos que han caracterizado a la evolución de la economía y que explican el limitado crecimiento de largo plazo del ingreso per cápita del país durante este largo período. Para describir este retraso, Llach y Lagos (2014) destacan que el ingreso por habitante de Argentina durante los años 1901 a 1934 oscilaba entre 80 y 90% del promedio de Australia, Canadá y Nueva Zelanda; y con el cambio en las políticas implementado desde mediados de los años 1930s hasta el presente el ingreso per cápita cayó al 40% del promedio de esos países para el período 1990-2009.

centros urbanos y los puertos de exportación) —cuyo crecimiento depende principalmente de las actividades agroindustriales— y el logro de otros objetivos de desarrollo sustentable, teniendo en cuenta su importancia en el uso de los recursos naturales y su impacto sobre el cambio climático.

Dicha estrategia también condicionó las políticas comerciales, monetarias y fiscales generales del país. Durante la última década se han utilizado impuestos y barreras no arancelarias a las exportaciones, barreras a las importaciones, subsidios y otros instrumentos de intervención directa en el mercado para limitar la inflación, proteger a la industria manufacturera de la competencia internacional y atender a los problemas de escasez creciente de divisas. Estos problemas se agravaron en los últimos cuatro años, dando lugar a déficits de la cuenta corriente y pérdida neta de reservas,, agravados por la falta de inversión externa y las limitaciones de acceso al financiamiento internacional. Estas circunstancias propiciaron que Argentina implementara limitaciones adicionales a las importaciones de bienes y que se establecieran otras restricciones y controles al acceso y la utilización de las divisas.

En el marco de dicha visión, los cambios registrados en el mercado internacional en la última década que resultaron en aumentos sustanciales de los precios de los alimentos y el petróleo, se interpretaron como amenazas para la evolución de los precios internos, en lugar de considerarse como oportunidades para el crecimiento de la producción y las exportaciones de estos sectores y de la economía en su conjunto.. Por esto se instrumentaron políticas destinadas a limitar las exportaciones de alimentos y de energía (gas y petróleo) y aislar la evolución del mercado local del contexto internacional, desincentivando el crecimiento de la producción y de las exportaciones de dichos bienes.

Por otra parte, esta estrategia no priorizó la agenda de integración comercial de Argentina con otros países y mercados relevantes a partir de negociaciones comerciales internacionales (TLC) con países desarrollados. A principios de la década de 2000 Argentina, como integrante del MERCOSUR, se encontraba en un proceso de ambiciosas negociaciones comerciales, iniciado a mediados de los noventa con los países de América (iniciativa del ALCA lanzada en 1995 y otras con países latinoamericanos) y con la UE (lanzada en 1996), además de otros países en desarrollo. Tanto en el caso del ALCA como en el de MERCOSUR-UE se había contemplado la conclusión de las negociaciones en 2005. En ambos casos no se cumplió este objetivo: el ALCA se dejó de lado, las negociaciones con la UE se postergaron, se reiniciaron en el último trienio y siguen sin cerrarse. La política comercial tampoco priorizó el perfeccionamiento del MERCOSUR, que hace más de una década registra conflictos comerciales ente sus miembros, por violaciones al Tratado de Asunción, por la falta de coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales y por la falta de cumplimiento de la agenda de profundización de la integración planteada en 2001.

Objetivos específicos de las políticas agrícolas

A continuación se describen los principales objetivos específicos de las políticas agrícolas implementadas durante el período 2003-2014.

2.1. Mantener los precios internos de los alimentos en niveles relativamente bajos

La estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones y en la priorización del consumo interno abastecido con la producción local de bienes industriales dio lugar a que las políticas agrícolas se orientaran a reducir los precios internos de los alimentos con relación a los vigentes en el mercado internacional para disminuir el componente laboral de los costos industriales en comparación con los vigentes en otros países competidores. Las medidas aplicadas redujeron los precios relativos internos de los productos agrícolas primarios frente a los precios internos del resto de los bienes y servicios. Con ello disminuyó la rentabilidad del sector agropecuario porque, además, los precios internos de algunos

insumos agropecuarios y bienes de capital (agroquímicos, vehículos, maquinaria) fueron más altos que los internacionales por la protección comercial de la producción local de dichos bienes⁷.

Ambos tipos de propósitos (alimentos baratos y precios de los bienes industriales caros en el mercado local) priorizaron el consumo interno como el factor dinamizante del crecimiento económico y social del país dado que la alta protección arancelaria del sector manufacturero conduce a reducir su competitividad internacional y limita sus posibilidades de exportar a los países en los que Argentina no tiene preferencias arancelarias⁸. Esta estrategia implicó dejar de lado las reformas económicas y comerciales implementadas a principios de la década de la década de 1990 que estuvieron orientadas a promover el crecimiento de largo plazo del país a partir de la inserción competitiva de Argentina en la economía mundial; para lo anterior se eliminaron los impuestos y barreras a las exportaciones agropecuarias, se redujeron las barreras a las importaciones y se mejoraron los precios relativos insumo-producto del sector agropecuario.

2.2. Controlar la inflación a través del desacople de la evolución de los precios internos de los productos agropecuarios de los correspondientes a los mercados internacionales

A corto plazo, la política comercial tuvo además el objetivo de controlar la inflación de los precios de los alimentos. La devaluación significativa de la moneda en 2002 y el aumento de los precios agrícolas internacionales registrado a partir de 2003 plantearon desafíos para la estrategia elegida por el gobierno de limitar la inflación evitando el crecimiento de los precios internos de los alimentos. Con este propósito, durante la última década se instrumentaron políticas comerciales (arancelarias y no arancelarias) y políticas de tipos de cambio diferenciados destinadas a lograr el desacople de la evolución de los precios internos y los precios internacionales. Las políticas implementadas se fundamentaron en el objetivo de evitar el aumento de los precios de los alimentos básicos para “cuidar la mesa de los argentinos” (nombre que se dio a este propósito). Las medidas aplicadas limitaron los aumentos de precios de los productos primarios, bajo el supuesto de que el control de los aumentos de precios al nivel del productor se reflejaría en los precios de los alimentos para el consumidor.

2.3. Generar recursos fiscales para financiar aumentos del gasto público y lograr superávits fiscales

Las políticas fiscales de la última década estuvieron destinadas a incrementar significativamente la recaudación a través de un aumento de la presión tributaria. Una parte importante del aumento de la recaudación en los primeros años de la década se generó con los impuestos a las exportaciones, que gravaron con tasas muy altas al sector agroindustrial y tasas reducidas (5%) a las manufacturas industriales. Con ello se aumentó la imposición relativa de las cadenas agroindustriales. Estos impuestos no distinguen entre grandes y pequeños contribuyentes, sino entre productos, y gravan con la misma tasa a todas las exportaciones de los respectivos bienes.

El aumento de los gravámenes a las exportaciones del sector agroindustrial fue un componente esencial de la estrategia inicial del gobierno destinada a incrementar los recursos fiscales para financiar el aumento del gasto público y para generar superávits fiscales. Posteriormente, el crecimiento económico

⁷ La rentabilidad del sector fue inferior a la que se hubiera registrado sin interferencias. En forma complementaria a la estrategia de bajos precios internos de los productos agropecuarios, la producción local de manufacturas de origen industrial se promovió con precios internos de estos bienes más elevados que los vigentes en el mercado internacional mediante la aplicación de altos aranceles de importación, restricciones cuantitativas a las importaciones y otras barreras no arancelarias.

⁸ La mayor parte de las exportaciones de manufacturas no agropecuarias se destina al MERCOSUR y a otros países de América Latina con los que se han negociado acuerdos comerciales y preferencias de acceso. Resulta muy difícil acceder a otros mercados en virtud de que la protección arancelaria resulta en precios internos sustancialmente superiores a los internacionales. Cuando se satura el mercado interno o a los que se accede con preferencias regionales resulta muy difícil continuar creciendo.

y los aumentos generales de precios permitieron incrementar también la recaudación de los impuestos nacionales de mayor importancia en Argentina (el IVA y el Impuesto a las Ganancias).

2.4. Concentrar la recaudación fiscal en recursos administrados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

La Constitución de Argentina establece que la recaudación de los impuestos al comercio exterior corresponde al Estado Nacional, mientras que el resto de los impuestos nacionales principales (IVA y Ganancias) se coparticipa entre la Nación y las Provincias. El aumento de los impuestos al comercio exterior (actualmente, los de mayor significación son los que gravan las exportaciones), tiende a concentrar la recaudación en recursos que administra directamente el gobierno nacional y a reducir la participación de la recaudación del resto de los impuestos nacionales coparticipables y los que cobran las provincias a partir de las ventas internas (Ingresos Brutos). Esto se debe a que los impuestos a las exportaciones reducen los precios internos de los productos y con ello los ingresos brutos y netos, disminuyendo con eso la base para la recaudación de los otros impuestos nacionales, provinciales y locales.

Con esta estrategia se han concentrado en el gobierno nacional los recursos fiscales y el poder político para las decisiones de inversión pública y las transferencias de recursos fiscales a las provincias. Las provincias y municipios perdieron así parte de su autonomía y aumentaron su dependencia de las asignaciones hechas por el gobierno nacional según sus prioridades políticas. Aumentar la recaudación basada en los impuestos al comercio exterior implica ir en detrimento del federalismo político y económico.

2.5. Apoyar la agricultura familiar y a los pequeños agricultores

El Ministerio de Agricultura de Argentina (MINAGRI) aumentó la prioridad asignada al apoyo de los pequeños agricultores. Para eso, el MINAGRI contó con recursos destinados a apoyar a los pequeños agricultores con distintos instrumentos aprobados por el Congreso Nacional en las Leyes del Presupuesto Nacional de los respectivos años.

El propósito de los mismos fue atender de una manera diferenciada a los productores de menor tamaño para mitigar su menor competitividad frente a los productores comerciales. Para ello se implementaron programas para facilitar su acceso a: i) la tecnología, con programas de asistencia técnica; ii) los mercados de productos para promover la asociatividad; y iii) el crédito, con tasas de interés menores a las que cobra el sistema financiero institucional, que generalmente son muy elevadas con relación a las existentes en otros países. El MINAGRI ha otorgado subsidios a los bancos para la reducción de las tasas de interés para la “equalización de tasas”⁹. En cambio, no se instrumentaron apoyos para reducir los costos de los seguros agrícolas, que son muy elevados en Argentina.

2.6. Conservar los recursos naturales y el ambiente

En materia de recursos naturales, el gobierno promovió la aprobación de la legislación referida a los bosques nativos, que contempla distintos objetivos: i) evitar la deforestación irresponsable; y ii) brindar incentivos para apoyar a la reforestación con especies nativas.

También se instrumentaron políticas tendientes a promover la sustitución de los combustibles fósiles por biocombustibles que, en el caso de Argentina, permiten mejorar el balance de carbono; contribuyeron además a otros objetivos de desarrollo regional, de diversificación comercial y de reducción de las importaciones de combustibles, teniendo en cuenta que Argentina es importador neto de gas y petróleo.

⁹ La mayor parte de estos instrumentos ya se había diseñado y utilizado en la década previa.

2.7. Apoyar la innovación, la sanidad y calidad de los alimentos

Tradicionalmente, la política agrícola argentina ha contemplado el apoyo a la investigación pública y a los programas de extensión (o transferencia de tecnología). Los principales programas están a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del MINAGRI (Cambio Rural y otros programas de apoyo a pequeños agricultores) y de otros centros de investigación y universidades. En la última década, el gobierno incrementó los recursos fiscales destinados a la investigación y desarrollo agrícola y priorizó las actividades de extensión / transferencia de tecnología a los pequeños y medianos agricultores.

En cambio, no progresaron las iniciativas destinadas a incentivar la investigación privada para dar una protección adecuada a la propiedad intelectual a partir de una nueva ley de semillas y del fortalecimiento de las actividades de control de la aplicación de la legislación en la materia.

También se incrementaron los recursos destinados a las políticas sanitarias para mejorar la sanidad y garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos; estuvieron principalmente a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) para los temas de inocuidad. Además, en la última década se financió el fortalecimiento institucional del SENASA con recursos adicionales de fuentes internacionales (BID, Banco Mundial y la UE).

2.8. Otras políticas específicas de apoyo a la producción agropecuaria

Argentina ha tenido, tradicionalmente, muy limitadas políticas de apoyo directo a los precios de la producción agropecuaria (enmarcadas dentro de la “caja ámbar” en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC). El período analizado no fue la excepción y las principales políticas de apoyo fueron las correspondientes a la “caja verde”, como ayudas para los pequeños agricultores (mencionadas en 2.5); apoyos para algunas producciones regionales de zonas de menor desarrollo relativo (por ejemplo, para la producción caprina y ovina); exenciones impositivas y ayudas para situaciones de emergencia agropecuaria; y algunos programas de inversión en infraestructura rural. También se implementaron “compensaciones” para algunos de los sectores gravados con impuestos a las exportaciones, barreras al comercio y precios máximos de venta al mercado interno¹⁰.

El único sector que ha recibido subsidios directos de cierta significación es la producción de tabaco. Argentina destina la totalidad de su nivel comprometido ante la OMC para las ayudas de “caja ámbar” a este producto en particular. La casi totalidad de los productores de tabaco son pequeños agricultores localizados en regiones de muy bajo desarrollo relativo, por lo que han recibido también otros apoyos indirectos (“caja verde”) para el desarrollo regional y la diversificación de la producción con la intención de que puedan complementar los ingresos tabacaleros con los generados con otras actividades productivas. En este sector las políticas implementadas continuaron con los programas diseñados en décadas previas.

En el Cuadro A.1 del Anexo se incluye la evolución de los montos de la ayuda a los productores por distintos conceptos informados al Comité de Agricultura de la OMC.

3. Descripción de las principales herramientas de política utilizadas

3.1. Impuestos a las exportaciones y diferenciales de impuestos a la exportación

¹⁰ En forma transitoria (no sistemática) durante la última década se implementaron algunos apoyos directos (denominados “compensaciones”) a algunos de los participantes de las cadenas de granos, derivados y productos ganaderos, para compensar parcialmente los efectos negativos sobre sus ingresos de los precios máximos de venta al mercado interno fijados por el Gobierno Nacional y de las barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas a las exportaciones de esos productos.

A partir de 2002 Argentina estableció impuestos a las exportaciones de todos los productos (Resolución ME 11/2002), con el propósito de incrementar los recursos fiscales y limitar el impacto de la devaluación de la moneda sobre el aumento de los precios internos. Después se incrementaron sustancialmente las alícuotas originales para los productos agroindustriales (Cuadro 2). Actualmente, las exportaciones de soja tienen la alícuota más alta: 35% del precio FOB. Las alícuotas de los otros granos son menores: girasol 32%; trigo 23%; maíz y sorgo 20%. La carne vacuna tiene una tasa del 15%, mientras que algunos productos regionales tributan sólo 5% (lo mismo que las manufacturas industriales). Los impuestos para los lácteos fueron eliminados y reemplazados por otras restricciones a las exportaciones.

En casi todas las cadenas del sector agroindustrial hay escalonamiento en los impuestos a las exportaciones (Gráfico 3). Se grava con tasas más elevadas la exportación de los productos primarios que la de los productos procesados para promover la exportación de productos con valor agregado local y para compensar el escalonamiento tarifario a las importaciones aplicado en los mercados de destino.

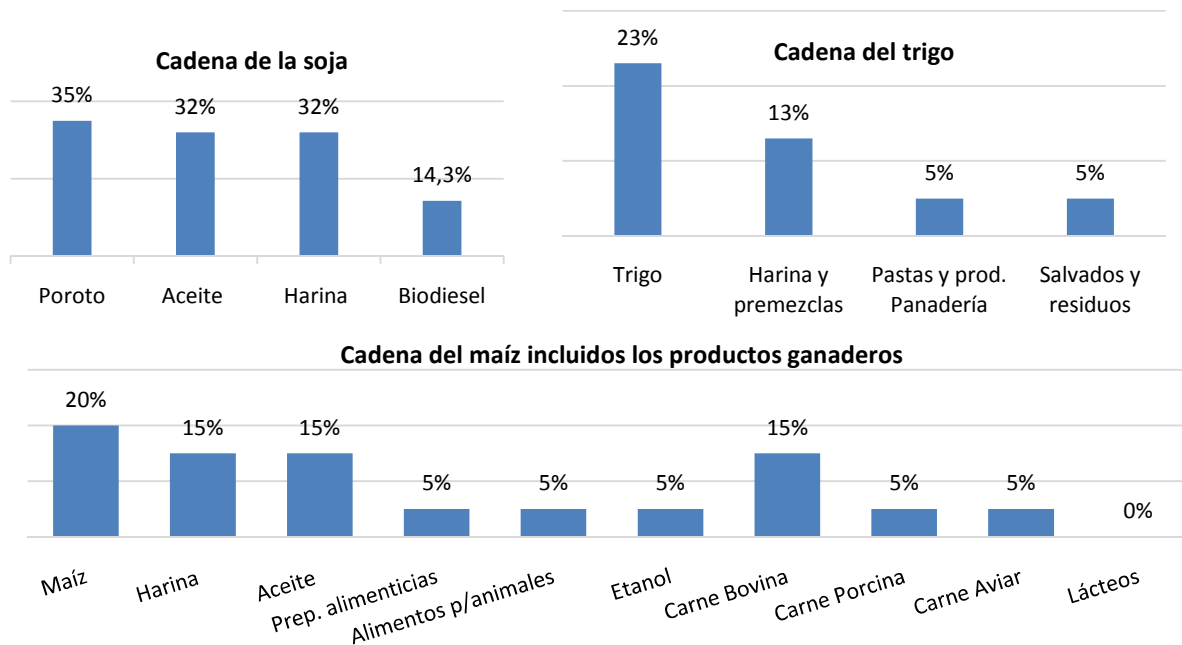
Cuadro 2. Evolución de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios. Período 2002-2014 (porcentajes “ad valorem”)

Productos	Fechas en las que se modificaron las alícuotas								
	03/02	04/02	07-08 /02	11/05	01/07	11/07	03/08*	07/08	12/08 y actual
Maíz	10	20	20	20	20	25	27	25	20
Sorgo	10	20	20	20	20	20	20	20	20
Trigo	10	20	20	20	20	28	28	28	23
Cebada	10	20	20	20	20	20	20	20	20
Arroz (sin cáscara)	10	10	0	5	5	5	10	5	5
Girasol	13,5	23,5	23,5	23,5	23,5	32	41	32	32
Harina de girasol	5	20	20	20	20	30	37	30	30
Aceite de girasol	5	20	20	20	20	30	37	30	30
Soja	13,5	23,5	23,5	23,5	27,5	35	44	35	35
Harina de soja	5	20	20	20	24	32	40	32	32
Aceite de soja	5	20	20	20	24	32	40	32	32
Maní	10	20	10	10	10	10	23.5	10	23.5
Aceite de maní	5	20	20/0	5	5	5	5	5	5
Semilla de algodón	13.5	23.5	23.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5
Fibra de algodón	10	10	10/0	5	5	5	5	5	5
Otras MOAs**	5	5	5	5	5	5	5	5	5***

Fuente: Secretaría de Finanzas y AFIP.

Notas: *Promedios móviles para el periodo 11 de marzo a 22 de julio de 2008; en el caso de los subproductos de soja y girasol la tasa era 4 puntos porcentuales menor que las de los granos; en el caso de la harina de trigo la tasa era 10 puntos porcentuales inferior a la del grano. ** Otras MOAs son las otras manufacturas de origen agropecuario. ***La carne vacuna tributa 15% y los productos lácteos actualmente no están gravados.

Gráfico 3. Escalonamiento en los impuestos de exportación de diversas cadenas agroindustriales (porcentajes “ad valorem”)



Fuente: datos de AFIP.

Los impuestos a la exportación no se encuentran regulados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y, por lo tanto, están permitidos. No obstante, en los últimos años, diversos países han cuestionado la utilización de éstas y otras restricciones a las exportaciones porque se considera que desincentivan la oferta, limitan el logro de la seguridad alimentaria global y potencian la volatilidad de los precios internacionales en los períodos en los que se registran desequilibrios entre la oferta y la demanda mundial, como ocurrió durante las crisis alimentarias de 2008 y 2011.

En el ámbito del MERCOSUR, si bien se encuentran prohibidos por el Artículo 1 del Tratado de Asunción, en el Código Aduanero del bloque se dejó librada la imposición de este tipo de medidas a la decisión de cada Estado Miembro.

3.2. Restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias a las exportaciones (BNA Export)

Durante más de tres décadas, el mercado de granos y derivados de Argentina estuvo regulado por la Ley 21.453. En el marco de la ley, los exportadores registraban libremente las ventas en el momento en el que se concertaban, es decir, antes del embarque¹¹. En el momento de la declaración se fijaban las condiciones comerciales y arancelarias de la venta (precio e impuestos a las exportaciones de esa fecha). Desde 2008 este marco regulatorio sufrió modificaciones con la Ley 26.351 en cuanto a la posibilidad de fijar las condiciones comerciales y arancelarias en el momento de la concertación de las ventas para definir las en el momento del embarque. Lo anterior ha implicado la incorporación de un riesgo de cambio en las condiciones comerciales y arancelarias entre el momento de la concertación de las ventas al exterior (generalmente se realizan con anticipación) y las correspondientes al momento del embarque.

Además, las reglas de juego cambiaron sustancialmente a partir del ciclo 2006/07, cuando comenzaron a establecerse limitaciones cuantitativas para las exportaciones de algunos productos agropecuarios. Desde 2008 el gobierno argentino aplicó restricciones cuantitativas (cuotas o cupos) a las exportaciones de diversos productos, entre ellos trigo, maíz, carne bovina y lácteos, mediante Resoluciones del Ministerio de Economía y de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)

¹¹ Sólo en circunstancias excepcionales se limitaron las ventas (cierres transitorios del registro de exportaciones).

dependiente del MINAGRI. La ejecución de las cuotas se concretó a través de los Registros de Operaciones de Exportación (ROE) por parte de los exportadores, establecidos inicialmente en el marco de la Resolución 543/08 de la ONCCA¹². En 2011, el gobierno disolvió la ONCCA y sus atribuciones pasaron a una oficina dependiente de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, denominada Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI).

Las BNA Export utilizadas por Argentina han sido cierres del registro de declaraciones de ventas, imposición de cuotas o cupos y prohibiciones de exportaciones. El volumen de los cupos de exportación lo decide la UCESCI, sobre una base ad-hoc. Esta oficina no ha formalizado un criterio o procedimientos transparentes para determinar el nivel de las cuotas de exportación que se autorizan en distintos momentos del año, así como para su distribución entre los exportadores.

Las BNA Export se han aplicado para garantizar el abastecimiento del mercado local y para limitar la transmisión a los precios domésticos de las presiones inflacionarias de los precios internacionales. Se han utilizado otros argumentos en Argentina para limitar las exportaciones: reducción de la volatilidad de precios internos; promoción del agregado de valor agroindustrial garantizando la oferta local de materias primas; compensar las políticas de escalonamiento arancelario en países importadores. En Argentina no se trata de medidas de emergencia para algún producto ante circunstancias excepcionales como las que han sido aplicadas en otros países¹³.

Desde una perspectiva global, estas medidas potencian a corto plazo la volatilidad de los precios internacionales en los períodos en los que hay insuficiencia de oferta; y a largo plazo desincentivan el aumento de la oferta de los países que las aplican y, en consecuencia, el logro de la seguridad alimentaria. Por lo anterior han merecido críticas en diversos foros y ámbitos académicos. Como regla general, las restricciones cuantitativas y las prohibiciones a las exportaciones se encuentran prohibidas por la OMC, salvo cuando se aplican temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios. Estas deben tomar debidamente en cuenta los efectos de esa restricción en la seguridad alimentaria de los países importadores y deben notificarse por escrito al Comité de Agricultura de la OMC, quien debe informar al resto de los Miembros sobre la naturaleza de las mismas y abrir una etapa de consultas. Estas obligaciones no imponen demasiadas restricciones a un país que quiere limitar sus exportaciones: el texto de la OMC es tan ambiguo que su aplicación es compleja y las obligaciones refieren sólo a consulta y notificación. Existe una clara asimetría en cómo son tratadas las restricciones a las exportaciones y a las importaciones en la OMC (Anania, 2013).

3.3. Barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones

Las barreras arancelarias de Argentina son esencialmente las correspondientes al Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR que, para la mayor parte de los bienes, es menor a los máximos consolidados en la OMC. En algunos casos se han establecido excepciones al AEC, con lo que se han incrementado los aranceles hasta los niveles máximos consolidados en la OMC. El AEC del MERCOSUR grava con aranceles reducidos a los minerales, combustibles y otros productos primarios y con mayores aranceles a los productos manufacturados con una escala general que va desde 0% hasta 20%, con las excepciones hasta 35% (Cuadros A.2 y A.3 del Anexo).

¹² Previamente, en diversas ocasiones y desde mediados de 2006 hasta la puesta en marcha de la Resolución 543, se realizaron cierres temporarios de los registros de exportaciones de distintos productos. En 2007 y 2008 se modificaron las atribuciones de la ONCCA, para autorizar su intervención comercial y para el otorgamiento de subsidios.

¹³ Se han identificado 68 Miembros de la OMC que han limitado la exportación de uno o más productos agrícolas, principalmente trigo. Pero, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, la mayoría de ellos lo ha hecho sólo en circunstancias excepcionales, de emergencia (Martini, 2009).

Por otra parte, durante la última década, la Secretaría de Comercio y la AFIP han implementado un amplio abanico de medidas restrictivas para las importaciones de bienes (barreras no arancelarias -BNA). Algunas de ellas y sus procedimientos no están escritos en normas oficiales publicadas, y se ha dejado librada la autorización de las compras al exterior a la discrecionalidad de algunas oficinas del Gobierno, lo que ha incorporado incertidumbre y aumentado el costo de los bienes importados.

Las BNA han limitado las compras de la mayor parte de los bienes producidos y no producidos en el país. Estas medidas aumentaron significativamente luego de la crisis financiera internacional de 2008 y especialmente a partir de 2011. La lista de BNA incluye licencias automáticas (LA) y no automáticas (LNA) de importación¹⁴; declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI); medidas *antidumping*; y controles y restricciones al acceso a la moneda extranjera.

El Gobierno argentino ha utilizado las LNA como un instrumento clave de su política de sustitución de importaciones y de protección a la producción local. En los últimos años, las LNA se utilizaron también para limitar el uso de divisas con el propósito de garantizar un saldo comercial mínimo para asegurar las importaciones de energía y atender a los compromisos financieros internacionales.

Varias declaraciones oficiales destacaron que las LNA fueron un instrumento de la estrategia de protección de la industria local¹⁵ y el empleo¹⁶. Esas declaraciones permiten confirmar que Argentina ha utilizado las LNA como un mecanismo para proteger a determinados sectores productivos, principalmente a las manufacturas de origen industrial, a pesar de lo estipulado por las normas de la OMC (INAI, 2011). La cobertura de estas licencias aumentó significativamente a partir de 2009: llegaron a cubrir 20% de las importaciones totales argentinas y alcanzaron a una gran cantidad de productos: autopartes y automóviles, productos electrónicos, bienes de capital, maquinaria agrícola, calzados, textiles, neumáticos, electrodomésticos, juguetes, motocicletas y bicicletas, entre otros (INAI, 2011).

Como consecuencia de las críticas internacionales, a principios de 2013 se dispuso la derogación del trámite de las licencias de importación para la mayoría de los productos¹⁷. Esto no significa que se hayan flexibilizado las importaciones, dado que se siguieron controlando mediante la exigencia de las DJAI, establecidas en enero de 2012 por la Resolución General 3252 de la AFIP. En la práctica las DJAI funcionan como una LNA, pero para todo el universo arancelario.

¹⁴De acuerdo a la OMC, las licencias de importación son los procedimientos administrativos que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente como condición previa para efectuar la importación de mercancías. Pueden ser automáticas, cuando se expiden automáticamente tras cumplir determinadas condiciones, y no automáticas, cuando su otorgamiento demora entre 30 y 60 días. Ante mayores demoras que las indicadas, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) entiende que el retraso indebido en su otorgamiento es considerado una restricción ilegal a la importación; y ha señalado que un sistema discrecional, en el que las licencias no se conceden automáticamente, sino más bien como consecuencia de elementos de fondo "no especificados", es violatorio de las normas de la OMC.

¹⁵ i) un comunicado del Ministerio de Industria señaló que ... "el sector industrial generará 1,5 millones de puestos de trabajo a partir de las políticas de protección del mercado local que está poniendo en marcha el Gobierno, como las licencias no automáticas y las medidas *antidumping*"...; ii) previamente, ese Ministerio había señalado que ... "es más fuerte que nunca el compromiso de defender el crecimiento del mercado interno e impedir que entren productos que puedan dañar un solo puesto de trabajo argentino"....(comunicados del Ministerio de Industria de fechas 11, 18, 21 y 27 de agosto de 2011).

¹⁶ No obstante, el impacto de estas políticas en términos de empleo ha sido relativamente bajo. En la Nota Técnica N° 14 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se evaluó el impacto de aprobar 4 nuevos regímenes de LNA, entre octubre de 2008 y junio de 2009, que llevaron a 270 las posiciones alcanzadas. El estudio manifiesta que si se hace la hipótesis de que aquello que se dejó de importar debido a las LNA fue provisto por la producción nacional, este instrumento habría aportado sólo 0,24 puntos porcentuales al crecimiento del PIB y habría conservado alrededor de 8.500 puestos de trabajo.

¹⁷Resolución 11/2013 del Ministerio de Economía. Entre las normas derogadas se encuentra la Resolución 45/2011 del Ministerio de Industria, que había ampliado a 659 posiciones arancelarias la obligatoriedad de tramitar el permiso especial de importación.

Una limitación adicional instrumentada en 2014 fueron las restricciones al acceso de divisas para el pago de las importaciones. Ellas incluyen la limitación al acceso a las divisas provistas por el Banco Central al tipo de cambio oficial, lo que implica su adquisición en mercados secundarios mediante bonos o acciones a una cotización mucho más elevada, o bien la utilización de financiamiento internacional.

3.4. Fijación de precios máximos y otros controles de precios en el mercado interno

Durante la última década se aplicaron distintos tipos de controles de los precios de venta de productos agropecuarios en el mercado interno. Estos incluyeron precios máximos para el ganado vacuno en pie en algunos períodos y precios máximos para la venta minorista (de cortes de carne vacuna, pollo, harina, pan, leche fluida y otros lácteos, aceite comestible, azúcar, etcétera).

A partir de 2014 se modificó la estrategia de control de los precios internos y se estableció el programa de “Precios Cuidados” para un listado limitado de productos basado en un compromiso asumido por el Gobierno Nacional, las empresas comercializadoras, los distribuidores y sus principales proveedores, para instrumentar una administración de precios flexibles durante todo el año 2014. El programa busca brindar estabilidad y transparencia en el proceso de formación de precios, determinados a partir del análisis de los costos en las cadenas de valor. Son precios de referencia, que sirven para que el consumidor pueda comparar con los otros precios en la góndola, evaluar las diferencias y elegir.

3.5. Otros impuestos al comercio interior

La política tributaria argentina grava al comercio interior con otros tipos de impuestos que operan en cascada (en cada operación comercial que se realiza en la cadena) y que reducen en forma acumulativa los precios internos recibidos por los productores o bien le quitan competitividad internacional a la producción local. Son los siguientes impuestos:

- a) Los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos y de Sellos. En la década pasada las alícuotas de los ingresos brutos y de sellos fueron aumentadas significativamente por los gobiernos de las distintas provincias como medio para aumentar el gasto público provincial y compensar sus menores ingresos de los impuestos nacionales coparticipados (por efecto de los impuestos a las exportaciones). Los impuestos provinciales aumentaron en mayor medida que el IVA, representando en 2001 el 41,6% del IVA coparticipado y el 58,9% en 2013 (Butler, 2014);
- b) El impuesto a las transacciones financieras de carácter nacional (conocido como “impuesto al cheque”). Cada transacción financiera está gravada con 1,2% del valor de la operación (0,6% en el débito y 0,6% en el crédito). Este impuesto se había suspendido a fines de los años noventa, pero se volvió a aplicar en 2001 y sigue vigente.

Ambos impuestos aumentaron la presión tributaria entre 2001 y 2013 (Cuadro A.4 del Anexo).

3.6. Compensaciones

A partir de 2007 se asignaron nuevas facultades a la ONCCA, distintas de sus funciones originales destinadas a dar transparencia y controlar la competencia en los mercados agropecuarios. Se hicieron para: i) preservar el poder adquisitivo de la población; ii) contribuir a la estabilidad macroeconómica; y iii) reducir la influencia sobre los precios internos de las variaciones en los precios externos de aquellos productos de exportación del agro. Además, se otorgaron compensaciones a los productores y los industriales para reducir parcialmente los impactos sobre sus ingresos a partir de estos precios máximos y de otras políticas comerciales.

El mecanismo de compensaciones a distintos actores se puso en marcha a partir de la Resolución 9/2007 del MEYP; en ese mismo momento se aumentaron los impuestos a las exportaciones de la soja en 4 puntos porcentuales para generar el financiamiento de dichas compensaciones, como se detalló en el Cuadro 2 (Resolución 10/2007 del MEYP). Por lo tanto, no se trató de transferencias netas al sector, sino de compensaciones de precios o ingresos pagadas con una pequeña parte de los impuestos a las exportaciones tributados el sector. En el período 2007-2009 se otorgaron compensaciones por un importe total de \$ 6.450 millones a los siguientes participantes de las cadenas agroalimentarias: fabricantes y fraccionadores de aceites comestibles, establecimientos faenadores avícolas, industria láctea, molinos de harina de trigo, molinos de harina de maíz, productores y engordadores de porcinos, establecimientos de engorde de bovinos a corral, productores de leche, productores de trigo y pequeños productores de soja. Ese importe representó aproximadamente 11% del total de impuestos a las exportaciones que tributó el sector agropecuario para ese trienio. A partir de 2008 se implementó un “fideicomiso aceitero” de carácter privado, para sustituir las compensaciones públicas para las ventas al precio de abastecimiento al mercado interno en el sector aceitero¹⁸.

En los años siguientes se anunciaron otros programas de compensaciones tendientes a evitar la reducción de las superficies sembradas de algunos cultivos, tales como “Trigo Plus” y “Maíz Plus”. Pero finalmente no se pagaron estas compensaciones a los productores. En mayo de 2013, ante la caída de la producción y la baja intención de siembra de trigo, en lugar de eliminar las barreras a las exportaciones, se creó un fondo “fideicomiso triguero”, destinado a devolver a los productores el equivalente al valor de lo obtenido en concepto de impuestos a las exportaciones de trigo. Pero la baja credibilidad en los anuncios del gobierno implicó una escasa adhesión por parte de los productores.

3.7. Políticas monetarias y de tipos de cambio diferenciales. Limitaciones en el mercado de divisas

Durante la última década se han aplicado tipos de cambio netos múltiples a los distintos sectores con diferentes niveles de impuestos de importación y de exportación, así como otras limitaciones de acceso al mercado oficial de divisas. En la actualidad existen distintos tipos de cambio que se aplican en función de la transacción comercial/financiera realizada: i) el tipo de cambio oficial, fijado diariamente por el Banco Central como base para las operaciones de comercio exterior; ii) el tipo de cambio correspondiente a cada producto, que resulta de aplicar los impuestos al comercio exterior al tipo de cambio oficial (varía desde +35% para las importaciones de vehículos, textiles y otros bienes protegidos, hasta -35% para las exportaciones de soja); iii) el tipo de cambio utilizado para las transferencias de divisas al exterior mediante la adquisición de bonos o acciones en las Bolsas de Valores (denominado “contado con liquidación”, con una brecha del orden de 50-60% respecto del precio oficial), que se exigía en octubre de 2014 para algunas importaciones de bienes; iv) el tipo de cambio aplicado a las compras en el exterior con tarjetas de crédito, que implica aumentar 35% el tipo de cambio oficial; v) el tipo de cambio paralelo o informal (cuya brecha con el oficial era del orden de 60-70% en el mes de octubre de 2014)¹⁹.

3.8. Limitaciones para las operaciones en los mercados de futuros de granos

Los mercados de futuros de granos son un instrumento muy importante para la administración del riesgo de variaciones de precios a que están sujetas las actividades agrícolas. Cuando los precios internacionales son elevados, los *stocks* finales son relativamente bajos y los mercados tienen mayor volatilidad, por lo que resulta importante contar con instrumentos para mitigar los riesgos.

¹⁸ La industria aceitera y el gobierno acordaron un mecanismo, financiado y administrado por el sector privado, para compensar las diferencias de precios entre el mercado interno y la exportación, que ha permitido sustituir las compensaciones que otorgaba el Estado.

¹⁹ Los tipos de cambio indicados en iv) y v) tienen menor importancia relativa para el comercio de bienes.

A principios de la década de 1990 se autorizaron las operaciones en dólares, lo que contribuyó a que los productores y otros operadores comerciales incrementaran sustancialmente su participación en estos mercados, dado que estas operaciones eliminaban el riesgo adicional de la evolución del tipo de cambio. A partir de 2002 se prohibieron las operaciones en dólares, lo que tuvo un impacto significativo en el volumen operado en estos mercados en los años inmediatos subsiguientes, hasta que se encontraron alternativas para mitigar parcialmente el impacto de esta restricción.

Otro aspecto que ha impactado sensiblemente a las operaciones en estos mercados es la nueva Ley de Mercados de Capitales (Ley 26.831 de diciembre de 2012). Su reciente reglamentación plantea un aumento sustancial en las exigencias de capital requeridas a los operadores del mercado, así como otras exigencias que han limitado el volumen operado en los mercados de futuros y opciones.

3.9. Políticas de biocombustibles

Argentina promovió la producción de biocombustibles teniendo en cuenta tres objetivos: i) económicos y sociales; ii) diversificación de la matriz energética; y iii) preocupaciones ambientales.

Los factores económicos y sociales son las principales fuerzas impulsoras de la promoción de la producción de biocombustibles, dado que Argentina cuenta con una importante dotación de recursos naturales para adicionar a la producción actual de alimentos. La producción de biocombustibles contribuye al crecimiento de la producción agropecuaria y el empleo en regiones alejadas de los puertos y centros urbanos donde no es rentable la producción para la exportación de granos por los altos costos de transporte; además, da lugar a sistemas de producción integrados para abastecer los mercados locales (combustibles, producción ganadera y energía de CO₂). Estos sistemas generan energía y posibilidades de desarrollo industrial en localidades del interior del país que no cuentan con suficiente oferta de ese recurso. Permiten además agregar valor local con el desarrollo de las biorefinerías.

La producción de biocombustibles contribuye además a diversificar la canasta de exportaciones de Argentina (extremadamente concentrada en los *commodities* del complejo sojero) con la reducción de los riesgos del mercado externo de dichos alimentos. También contribuye a mejorar el balance comercial de Argentina con la reducción de las necesidades de importación de gas y petróleo, cuyo valor ha crecido de una manera notable en el último quinquenio (una de las principales fuentes del déficit comercial).

Otro objetivo ha sido la diversificación de la matriz energética de Argentina, muy concentrada en combustibles fósiles. En 2010 la estructura era 48% de gas natural, 39% de petróleo, 5% de energía hidráulica, 3% de energía nuclear y 5% de otras fuentes (madera, carbón, bagazo y otra primaria).

Las preocupaciones ambientales también han sido un factor de impulso debido a que la matriz energética del país depende en alta proporción de combustibles fósiles que tienen impactos más negativos en el cambio climático. Dado que los sistemas de producción agrícolas de Argentina son poco intensivos en el uso de energía y agroquímicos, el balance de carbono es mejor que el de los combustibles fósiles, especialmente en los casos del biodiesel de soja y el bioetanol de caña de azúcar y de maíz.

Los principales componentes de las políticas de apoyo a la producción y comercio de biocombustibles son: i) la Ley 26.093/2006 de Biocombustibles y sus regulaciones; ii) la Ley 26.334/2007 y sus regulaciones, que incorporó el etanol de caña de azúcar; iii) las Resoluciones del Ministerio de Economía sobre los diferenciales de impuestos a las exportaciones indicados en la Gráfico 3 y otros controles a las exportaciones.

La Ley 26.093 dio un marco general para promover la producción de biocombustibles de las pequeñas y medianas empresas y estableció un mecanismo para la fijación de los precios de venta en el mercado

interno (con base en los costos de producción) y los cupos para esas ventas y los eximió del pago del impuesto general que se cobra a la venta de los combustibles fósiles en Argentina. Además, se han establecido mezclas obligatorias para el uso de gasoil y naftas en el mercado interno.

El principal instrumento de promoción de la producción local han sido los diferenciales arancelarios para las exportaciones de biodiesel, establecidos mediante Resoluciones del Ministerio de Economía: el impuesto a las exportaciones de biodiesel era 14,3 % en septiembre/octubre de 2014, mientras que el aceite de soja tributaba 32%.

3.10. Legislación de bosques y de suelos

En noviembre de 2007 el Congreso Nacional aprobó la Ley nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, denominada “Ley de Bosques”. Está destinada a ordenar y limitar el proceso de deforestación que se registró durante las últimas décadas. La Ley estableció una moratoria para la autorización de nuevos desmontes hasta que cada Provincia realice un Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos bajo 10 criterios ambientales, económicos y sociales. Estableció además: a) la obligatoriedad de realizar un Estudio de Impacto Ambiental y una audiencia pública antes de que las autoridades de aplicación (las Provincias) autoricen un desmonte; y b) el mandato de respetar los derechos de las comunidades indígenas y campesinas. También prohibió la quema a cielo abierto de los residuos de la deforestación.

La Ley contempla apoyos para la reforestación de bosques nativos: el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el que se subsidiará a los titulares de las tierras que conserven y manejen en forma sustentable los bosques nativos. El artículo 31 estableció que el fondo no podrá ser inferior a 0,3% del Presupuesto Nacional, a lo que deberá sumarse 2% del total de la recaudación de los impuestos a las exportaciones agrícolas, ganaderas y forestales.

En cambio, Argentina no cuenta todavía con legislación de nivel nacional en materia de uso del suelo. La responsabilidad en este sentido está a cargo de los gobiernos provinciales, aunque en muchos casos existen diferencias de criterios. Se han planteado diversos proyectos, pero no se concretaron en una Ley.

3.11. Servicios generales para la agricultura (infraestructura, investigación y desarrollo agrícola, sanidad, otros)

Una de las principales debilidades que presenta la producción agroindustrial es la carencia de infraestructura de transporte y logística adecuada. Durante la última década se deterioró la calidad y aumentó el costo del transporte y de los servicios logísticos en general. Ello ha sido el resultado de la falta de aprobación por parte del gobierno de la actualización de los precios de los peajes de las rutas concesionadas que habían contribuido al mejoramiento de la red troncal de infraestructura vial durante los años noventa, así como la limitada inversión pública en infraestructura vial, ferroviaria y fluvial para el transporte de cargas. La política impositiva argentina grava con impuestos nacionales al consumo de combustibles para el mantenimiento y desarrollo de la red vial y con tasas provinciales y municipales para el mantenimiento de los caminos rurales de esas jurisdicciones. Sin embargo, una parte sustantiva de dichos recursos no ha sido utilizada para estos destinos. En el caso de las autopistas y sus vinculaciones con el resto de la red de transporte, se ha elaborado un proyecto de ley muy interesante y ambicioso que se encuentra en estudio en el Congreso Nacional pero que no ha recibido suficiente apoyo del PEN para su aprobación.

Como contrapartida, Argentina cuenta con una estructura institucional desarrollada hace muchas décadas para el apoyo público a la investigación y desarrollo agropecuario, así como para la prevención y

el control en materia de sanidad e inocuidad de la producción primaria y de los alimentos²⁰. Dichas instituciones se han financiado principalmente con fondos públicos aprobados anualmente por el Congreso Nacional. Estos integran los aportes de servicios generales de la “caja verde”, según la metodología acordada en la OMC (Cuadro A.1. del Anexo). Adicionalmente, estas instituciones reciben aportes del sector privado. Además de los fondos del Presupuesto corriente, el gobierno ha asignado fondos adicionales a través del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), con recursos cofinanciados por el Estado y organismos internacionales (BID, Banco Mundial, cooperación de la UE) para proyectos de inversión pública, con el objetivo de incrementar la cobertura y la calidad de los servicios agroalimentarios.

De acuerdo a las estimaciones de un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo según la metodología de la OCDE para el cálculo del apoyo a los productores que realizan los países (BID, 2014), Argentina destinó 373,4 millones de dólares anuales en promedio para 2010-2012 a servicios generales vinculados con la agricultura²¹. De estos fondos, 89% se destinó a la financiación de tres componentes: INTA (40%), SENASA (39%) y PROSAP (10%); el resto correspondió a los demás programas mencionados, principalmente para agricultura familiar y desarrollo regional.

4. Impactos de las políticas en las principales variables y objetivos de desarrollo sustentable

A continuación se realiza una descripción de la evolución de los principales indicadores que permiten analizar los impactos de las políticas agrícolas relacionadas a los propósitos generales y específicos detallados en el Capítulo 2. En la sección 4.1 se hace un breve análisis de la evolución de los principales indicadores económicos y sociales de carácter general que estuvieron influenciados por las políticas agrícolas, pero cuyo desempeño dependió en gran medida de otros aspectos de las políticas públicas, cuyos detalles exceden al alcance de este estudio. En la sección 4.2 se abordan los impactos de carácter específico del sector agroindustrial.

4.1. Evolución de los principales indicadores de carácter general²²

Evolución del producto, el ingreso y el consumo

Luego de la crisis de 2001-2002 se implementaron políticas públicas (devaluación del tipo de cambio²³, reformas fiscales y comerciales, y programas sociales para desempleados y sectores carenciados) que contribuyeron a la recuperación del crecimiento y del empleo, así como a la reducción de la pobreza. El crecimiento inicial de la producción y de las exportaciones agropecuarias, así como sus aportes significativos a la recaudación fiscal a partir de los impuestos a las exportaciones, contribuyeron a que Argentina lograra una balanza comercial positiva y superávit fiscal a partir de 2003, a pesar de que en ese año también se incrementó el gasto público destinado a atender a la pobreza y el desempleo.

²⁰ Cuya integración se describió en el Capítulo 2.

²¹ Una cifra muy pequeña en relación a las contribuciones que realiza el sector en materia de impuestos a las exportaciones; en ese trienio estos impuestos ascendieron a unos 25 mil millones de dólares (8,3 mil millones/año).

²² El análisis de la evolución e impactos en las principales variables económicas y sociales enfrenta la dificultad de que la intervención del gobierno en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de 2007 implicó cambios sustantivos en el relevamiento de las informaciones, por lo que la evolución de las series e indicadores publicados por este instituto ha merecido severas objeciones y pérdida de credibilidad. Lo anterior ha dado lugar a la necesidad de consultar también a otras fuentes.

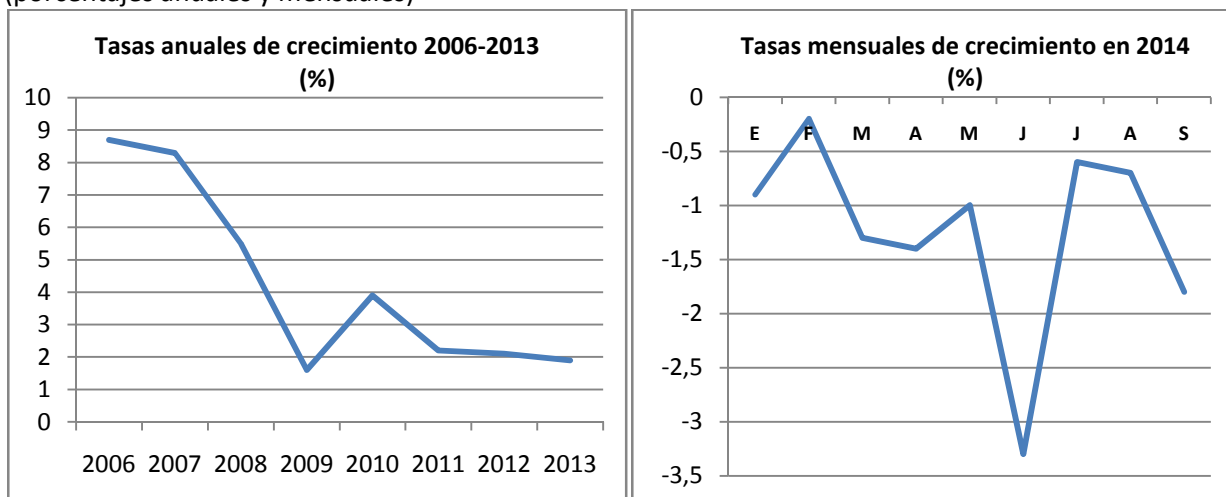
²³ Devaluación significativa de la moneda en 2002 (realizada por la Administración anterior), que mejoró sustancialmente la competitividad de todos los sectores económicos y contribuyó a aumentar las exportaciones en los años subsiguientes. La devaluación tuvo un impacto inicial muy negativo sobre los salarios y el poder de compra de los sectores medios y de menores ingresos, pero fue parcialmente compensado con programas sociales para los sectores más carenciados.

Favorecido además por un escenario internacional muy propicio en materia monetaria y de precios de los *commodities* que exporta Argentina, en el quinquenio 2003-2007 el PBI creció a una tasa promedio de 8,8% anual (Cuadro A.5 del Anexo) y se lograron “superávits gemelos” (comerciales y fiscales). El ingreso per cápita creció con altas tasas y aumentó el poder de compra de la población y el consumo.

En cambio, el desempeño de la economía resultó menos dinámico en el período 2008-2014; y en particular en el trienio 2012-2014, en el que las tasas de crecimiento del PBI declinaron sustancialmente. La situación de estancamiento económico se agravó en el año 2014 con una caída significativa de la actividad industrial (hasta diciembre de 2014 llevaba 18 meses consecutivos de declinación). También declinaron otros sectores, por lo que las fuentes privadas estimaron una disminución del PBI de entre 1 y 2% para 2014. Las altas tasas de inflación registradas en los últimos años, la apreciación de la moneda y la pérdida de competitividad internacional de las exportaciones, las restricciones a las importaciones, así como las caídas de la inversión privada y del consumo interno explican en gran medida el estancamiento de la economía (situación de “stanflación”, que ha tenido severos impactos en el empleo y la pobreza).

Las políticas públicas priorizaron el crecimiento del consumo interno como principal motor del crecimiento económico. Este fue un factor relevante que contribuyó al aumento de la inversión y al buen desempeño durante el primer quinquenio (2003-2007). Pero el consumo perdió dinamismo en los últimos años como consecuencia de los otros factores mencionados: las ventas de la canasta básica de consumo de los hogares han registrado una desaceleración notable en el período 2009-2013 (Gráfico 4); este indicador será negativo en 2014 por primera vez desde 2002, cuando la crisis económica y social del país también resultó en una gran caída del consumo.

Gráfico 4. Tasas de crecimiento de las ventas de unidades de la canasta básica en el mercado interno* (porcentajes anuales y mensuales)



Fuente: datos de la consultora CCR publicados por La Nación.

Nota: * corresponde a las ventas de alimentos, bebidas, artículos de tocador y limpieza en unidades.

Evolución de la inflación

Durante todo el período analizado (2003-2014) los precios al consumidor registraron incrementos anuales muy elevados (Cuadro A.6 del Anexo) en comparación con los correspondientes al resto del mundo, tanto en los países desarrollados como en América Latina y otros países en desarrollo. A pesar de las políticas agrícolas destinadas a controlar la inflación de los alimentos, los precios al consumidor de todos los bienes y servicios crecieron a una tasa promedio anual de 9,2% para el quinquenio 2003-2007,

en el cual se registró un buen desempeño de los otros indicadores de evolución de la economía (PBI, consumo, exportaciones, superávit comercial y fiscal).

El promedio del período 2008-2013 creció a 9,7% anual, según las cifras brindadas por INDEC, que han merecido severas objeciones en el medio local y en diversos organismos internacionales, por la intervención del gobierno en el Organismo a partir de 2007. Si se utiliza la información de otras fuentes públicas y privadas (algunas se incluyen en el Cuadro A.6), el promedio anual de ese período fue 24,2%. La inflación para el año 2014, según el Congreso Nacional a partir de datos de fuentes privadas, alcanzó llegó a 38,5%; es decir, un nivel creciente y extremadamente alto, que tiene repercusiones muy negativas en los estratos sociales de menores ingresos e incrementa los indicadores de pobreza e indigencia.

Los controles de precios agropecuarios y de otros bienes, los impuestos y las restricciones a las exportaciones, así como las restricciones a las importaciones y al acceso a las divisas resultaron insuficientes para limitar el crecimiento de los precios internos al consumidor (tanto el índice general como el correspondiente a alimentos). Según los datos de INDEC, el índice de precios al consumidor nivel general se incrementó 2,51 veces entre enero de 2003 y diciembre de 2013; y el IPC de alimentos se incrementó 2,52 veces en el mismo período (ver Cuadro 3 y Gráfico A.1 del Anexo).

Cuadro 3. Evolución del IPC general y del IPC de alimentos en el período enero 2003 a diciembre 2013
(índices que utilizan como base enero 2003=100)

PC	Ene-03	Ene-04	Ene-05	Ene-06	Ene-07	Ene-08	Ene-09	Ene-10	Ene-11	Ene-12	Ene-13	Dic-13
General	100	102,7	110,2	123,5	135,5	146,6	156,6	169,5	187,5	205,7	228,5	250,6
Alimentos	100	103,5	110,1	127,6	142,4	152,8	159,2	172,4	195,0	209,9	230,7	251,9

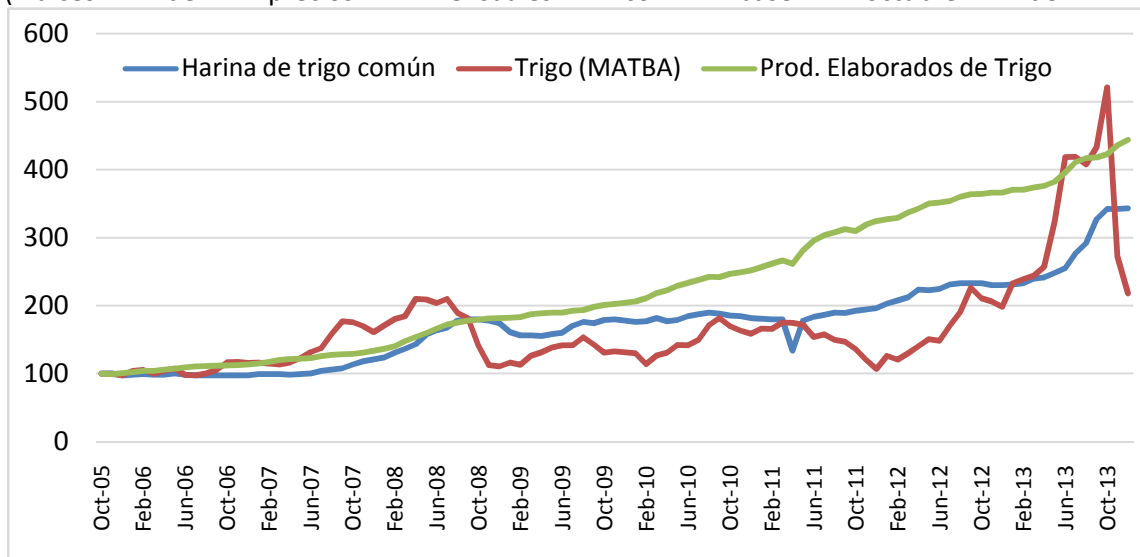
Fuente: datos de INDEC. Nota: en el Cuadro 3 se ha tomado la serie de INDEC para ambos indicadores durante todo el período, pero debe notarse que los datos de INDEC a partir de 2007 subestiman los aumentos de precios de todos los indicadores.

Varios estudios muestran que los impuestos a las exportaciones y las restricciones a las exportaciones han reducido los precios de los productos primarios, con el consecuente impacto negativo en los incentivos para la producción, pero no aconteció lo mismo con los precios de los alimentos al consumidor. Lo anterior se debe a que estas políticas no han tenido en cuenta que, en algunos productos, la participación de los precios de los productos primarios en la formación de los precios finales de los alimentos es poco significativa porque éstos incorporan otros costos de procesamiento y distribución, que tienen mayor incidencia en los precios al consumidor. Un ejemplo es el caso del trigo y los precios al consumidor de los productos elaborados (harina, pan, galletitas, facturas, pastas, etc.). Si bien la política fue efectiva en desacoplar los precios internos del trigo de los internacionales y mantenerlos en niveles relativamente bajos, no tuvo la misma incidencia en los otros costos, que explican 90% del precio del pan. Estos otros componentes del costo, tales como salarios, costos de la energía, alquileres, utilidades, impuestos, fletes y otros costos de distribución que no están correlacionados con los precios del trigo al productor, crecieron en mayor medida y acompañaron la evolución del nivel general de precios de la economía²⁴. En el Gráfico 5 puede apreciarse que las políticas de controles de precios y otras barreras limitaron el crecimiento del precio del trigo al productor y, en cierta medida, los precios de la harina al consumidor; pero no aconteció lo mismo con los productos elaborados derivados de trigo (pan, galletitas, facturas, fideos, ravioles, pre-pizza), cuyos precios tuvieron un incremento sustancialmente mayor.

²⁴ Cuanto menor es la incidencia de los productos primarios en el costo del producto final, menor es la probabilidad de que los precios al productor y al consumidor estén correlacionados. De acuerdo a diversos estudios realizados en los años recientes, la incidencia del trigo en el costo de la harina es alrededor de 48%, mientras que la incidencia de la harina en el costo del pan es aproximadamente 20%; por lo que el trigo representa menos de 10% del costo del pan (Nogués y Porto, 2007; CRA, 2012).

Gráfico 5. Evolución de los precios al productor de trigo y precios al consumidor de harina y otros productos elaborados derivados de trigo. Período 2005-2013

(índices de precios mensuales con base octubre de 2005=100)



Fuente: elaboración de datos de MATBA para los precios del trigo al productor y del Instituto Provincial de Estadística y Censos del Gobierno de Santa Fe para los precios al consumidor en el Aglomerado Rosario para harina y los demás productos elaborados de trigo. No se utilizan los datos del INDEC para los precios al consumidor porque carecen de confiabilidad.

Notas:*precios al consumidor para harina y promedios para productos elaborados de trigo que incluyen: pan francés tipo flauta, facturas, galletitas dulces, galletitas de agua, fideos secos tipo guisero, fideos secos tipo tallarín, raviolos frescos y pre-pizza.

**Los precios del trigo crecieron excepcionalmente en 2013 por la incertidumbre de abastecimiento interno (como se detalla en 4.2 y en el Gráfico 8), por lo que ese período del año 2013 no debe ser tomado en consideración para este análisis.

Vinculado a este tema Calvo (2014) calculó que, si no hubiesen existido las restricciones a las exportaciones de trigo, los precios al productor en 2011 hubiesen sido 12% más altos. Dado que sólo 8% de este incremento se traslada al precio de los productos elaborados a base de trigo, éstos hubiesen sido 1% más altos que en el “escenario real”, lo que no hubiera tenido efectos relevantes en el bienestar de los consumidores. Sólo los deciles más pobres tendrían pérdidas de bienestar de entre 0,1 y 0,2%²⁵.

En el caso de otros productos que tienen mayor correlación entre el precio al productor y el precio al consumidor, en los cuales el mercado interno absorbe una parte muy significativa de la oferta total (caso de la carne vacuna), las restricciones al comercio exterior y los controles de precios a nivel del productor resultaron en una reducción significativa de los incentivos de producción y aumentó la oferta de corto plazo en el mercado interno (por la liquidación de vientres); pero en el mediano plazo cayeron las existencias ganaderas y la producción de carne. Como consecuencia de esta caída posterior de la oferta, los precios internos del ganado y de la carne vacuna se incrementaron sustancialmente hasta alcanzar niveles superiores a los previos a la intervención pública en el mercado, con el rezago normal asociado al ciclo ganadero. Nogués (2011) estimó que los precios al consumidor de los principales cortes de carne vacuna, ponderados, se incrementaron 2,5 veces entre enero y octubre de 2010 (Gráfico A.2 del Anexo),

²⁵En un segundo escenario, Calvo (2014) estimó el efecto de eliminar tanto las barreras cuantitativas como los precios de abastecimiento interno, fijados artificialmente en niveles más bajos que los precios internos del trigo; suponiendo que éstos fueran los precios representativos del trigo, la eliminación de ambas políticas arrojaría para el escenario contra-fáctico precios de los productos derivados del trigo 6,4% superiores a los del escenario real. En ese caso, la pérdida en el bienestar de los hogares sería como máximo equivalente a 1,5%. Estos efectos modestos demuestran que estas restricciones no son eficientes para generar efectos importantes en el bienestar de los consumidores.

con el consecuente impacto en el costo de la canasta básica; estos precios en dólares y en moneda constante resultaron sustancialmente mayores a los máximos históricos de las dos décadas previas.

En ambos productos (trigo, carne vacuna) los controles de precios y otras barreras a las exportaciones no resultaron instrumentos eficientes en el mediano plazo para limitar la inflación de los alimentos y para atender a la seguridad alimentaria de las personas de menores ingresos. Por el contrario, el aumento de la oferta y de la participación de las exportaciones de estos bienes contribuye en mejor medida a lograr precios internos inferiores a los precios de exportación (por los descuentos normales que corresponden a los precios internos —fletes, otros costos de exportación—; y porque en el caso de bienes multiproducto, como las carnes, las exportaciones de cortes caros permiten vender los cortes más demandados a precios inferiores en el mercado interno). Por otra parte, existe amplia experiencia a nivel global sobre otras alternativas de ayuda alimentaria mucho más eficientes para el apoyo directo a las personas de bajos ingresos (Cetrángolo et al, 2008; Regúnaga, 2008; Foro de la Cadena Agroindustrial 2007 y 2009).

Las evidencias empíricas permiten afirmar que las causas de la inflación deben buscarse más allá de la evolución de los precios de los productos primarios. Al respecto, un factor fundamental que contribuye a explicar las altas tasas de inflación de Argentina en el período 2010-2014, así como la caída de la inversión privada y del crecimiento económico en 2012-2014, que ha sido totalmente desestimado por el gobierno, es el aumento del gasto público a un ritmo muy superior al crecimiento de la recaudación fiscal, sin contar con un adecuado financiamiento del déficit y valiéndose de la emisión monetaria no esterilizada completamente²⁶.

Evolución de la pobreza, el empleo y el Índice de Desarrollo Humano

La recuperación económica registrada durante 2003-2007, el crecimiento del empleo y los salarios, y los planes de asistencia a las familias sin empleo, contribuyeron a mejorar sustancialmente la situación de pobreza medida con base en los ingresos. Los datos del INDEC muestran que las personas debajo de la línea de pobreza disminuyeron de 48% de la población total en 2003 (luego de la crisis económica y social de 2002) a 21% en 2007 (Cuadro A.7 del Anexo). A partir de 2008 el aumento en la inflación y el menor ritmo de crecimiento económico contribuyeron a que las estimaciones realizadas por fuentes alternativas al INDEC²⁷ mostraran altos niveles de pobreza. La Encuesta sobre la Deuda Social Argentina que realiza la Universidad Católica Argentina a partir de 2007, pone en evidencia cifras del orden de 25 al 30% en el período 2008-2013.

La mejora en la situación de pobreza medida por ingresos, registrada en el período 2003-2007, se reflejó sólo parcialmente en el Índice de Desarrollo Humano - IDH²⁸ y en el *ranking* a nivel global que calcula el

²⁶ De acuerdo a la Auditoría General de la Nación (AGN), sobre la base de los datos de ejecución de los sucesivos Presupuestos Nacionales, en una década las erogaciones de la Administración Nacional crecieron 889%. Lo anterior implicó un deterioro gradual del superávit fiscal logrado en los primeros años del período analizado. En 2012 el déficit financiero de la Administración Nacional ya representaba 2,3% del PBI. La estimación de dicho déficit para 2013 fue de 85 mil millones de pesos, según la AGN, que destacó que el financiamiento del déficit se ha realizado en parte con recursos del Banco Central y en parte con emisión monetaria no completamente esterilizada, lo que ha tenido un impacto significativo en el aumento de los precios al consumidor.

²⁷ En 2014 el INDEC dejó de informar los indicadores de pobreza, que habían sido objeto de severas críticas.

²⁸ El IDH es un indicador creado por el PNUD con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo. Fue ideado con el objetivo de conocer no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar su proyecto y condiciones de vida. El IDH utiliza tres variables: 1) **el nivel de salud**, representado por la esperanza de vida al nacer; 2) **el nivel de instrucción**, representado por la tasa de alfabetización de adultos y el promedio de años de escolarización; y 3) **el ingreso**, representado por el PIB por habitante,

PNUD (Cuadro 4). Si bien el IDH evolucionó positivamente durante las últimas dos décadas (creció 8,5% entre 1990 y 2000 y 7,3% entre 2000 y 2013), la posición de Argentina en el *ranking* mundial mejoró del puesto 51º al 43º durante los años noventa, pero declinó al puesto 49º durante los últimos 4 años.

Cuadro 4. Evolución del Índice de Desarrollo Humano y del *ranking* correspondiente a Argentina

	1990	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013
IDH	0,694	0,753	0,758	0,777	0,799	0,804	0,806	0,808
Ranking IDH	51	43	51	51	49	49	49	49

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Notas: escala del IDH de cero a 1; *ranking* en posiciones relativas frente al resto de los países.

Los indicadores superiores a 0,8 reflejan una situación de desarrollo humano favorable en el contexto internacional. Sin embargo, el bajo crecimiento del IDH que se observa en los últimos años y la pérdida de posiciones relativas frente a otros países plantean desafíos para que Argentina otorgue una mayor prioridad a los temas del desarrollo, especialmente en materia de la calidad de la educación y la salud.

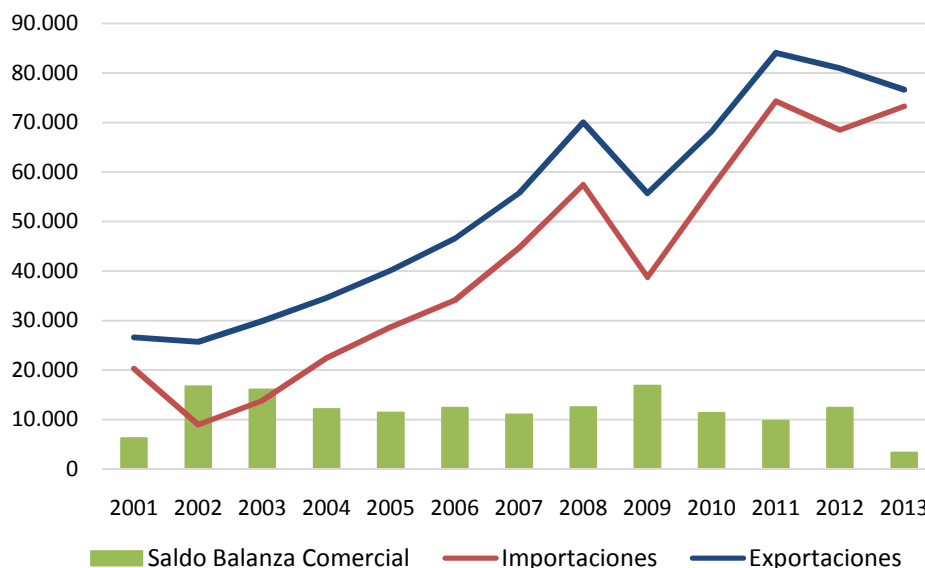
Impacto en la competitividad a largo plazo y en el comercio exterior

La magnitud de la devaluación de la moneda ocurrida en 2002 implicó una mejora competitiva inicial relevante para todas las exportaciones de Argentina, a pesar de que fueron gravadas con impuestos a la exportación a partir de ese año (Cuadro 2). Este contexto favorable contribuyó a un aumento significativo de todas las exportaciones argentinas durante los años 2002 a 2007 (Gráfico 6)²⁹. Pero el aumento posterior de los costos internos y la sobrevaluación del tipo de cambio oficial se hicieron notables a partir de 2011 y muy críticos en 2013 y 2014, por lo que gradualmente todas las exportaciones perdieron competitividad internacional y su valor total declinó en el trienio 2012-2014. Entre 2003 y 2013 las exportaciones crecieron a un ritmo de 10,6% anual, mientras que las importaciones lo hicieron a 16,2% en promedio, lo que implicó una caída gradual del superávit comercial, del orden de 7% anual. Esta tendencia aumentó en 2013 y el saldo comercial cayó al menor nivel desde la devaluación de 2002.

Gráfico 6. Valor de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de Argentina. 2001-2013
(millones de dólares)

con una transformación que tiene en cuenta la diferencia del poder adquisitivo existente entre un país y otro. (PIB/PPA). El IDH es una medida no ponderada que clasifica a los países o regiones mediante una escala que va de 0 a 1.

²⁹ En el caso de los productos agropecuarios, los aumentos de precios internacionales contribuyeron en el mismo sentido y compensaron los aumentos en las tasas de los impuestos a las exportaciones.

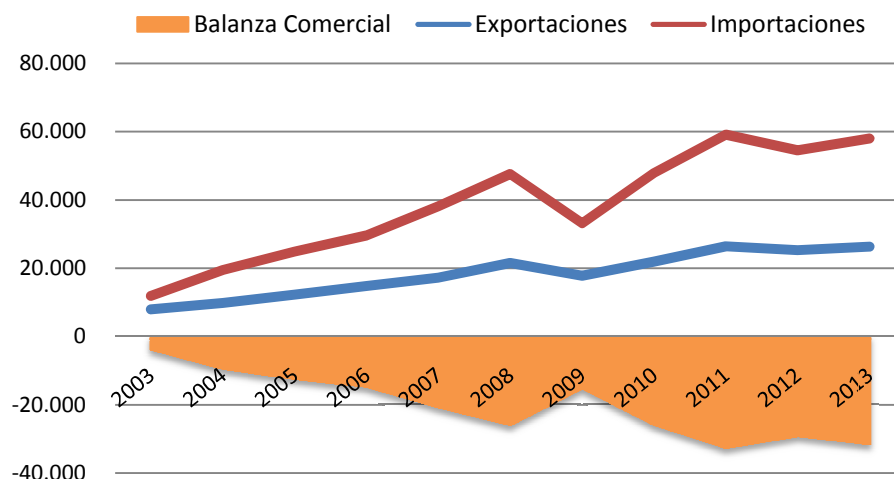


Fuente: elaboración propia en base a datos de COMTRADE Trademap.

De acuerdo a los datos de INDEC, el indicador de crecimiento del valor de las exportaciones totales de bienes, con base 2004=100, alcanzó a 240,1 en 2013; la principal fuente de crecimiento fueron los precios, que alcanzaron un índice 189,9 en 2013, mientras que el índice de cantidades alcanzó 126,5 en el mismo año. En el caso de las importaciones el índice de valor alcanzó a 329,7 (es decir, creció en mayor medida que el de las exportaciones) y la principal fuente de crecimiento fue la cantidad (índice 237,5 en 2013), mientras que el índice de precios creció sólo a 138,8 (dado que la mayor parte de las importaciones fueron manufacturas no agropecuarias). Los términos de intercambio mejoraron 36,8 % en esa década (2004-2013), influenciados principalmente por los aumentos de precios de los productos agropecuarios.

El Gráfico 7 y el Cuadro A.8 del Anexo muestran que, a pesar de la estrategia de sustitución de importaciones implementada por Argentina, el saldo comercial negativo del total de la industria manufacturera, así como los saldos negativos de los sectores más protegidos de Argentina (total de maquinarias y equipos, automotores, textiles y vestido), crecieron en forma notable durante el período 2000-2013. El déficit comercial total de las manufacturas de origen industrial (MOI) evolucionó de un promedio anual de 11,1 mil millones de dólares en el bienio 2000-2001 a un promedio anual de 30,5 mil millones de dólares en el bienio 2012-2013. La relación porcentual del déficit comercial respecto de las importaciones del total de MOI se mantuvo en niveles muy similares: era 56% en el bienio 2000-2001 y 54% en el bienio 2012-2013.

Gráfico 7. Manufacturas de origen industrial. Evolución de las exportaciones, las importaciones y la balanza comercial de Argentina. 2003-2013
(millones de dólares)



Fuente: datos de la OMC

Las restricciones crecientes de las importaciones implementadas en los últimos años limitaron el crecimiento de todos los sectores, especialmente aquellos cuya producción depende de insumos y bienes intermedios importados, como es el caso de las MOI. Estas impactaron negativamente en el nivel de actividad de la industria manufacturera; en muchos sectores productivos se reportaron faltantes de insumos, que llevaron a caídas de la producción y el empleo. La inversión también se vio afectada por las restricciones para acceder a las autorizaciones para comprar maquinaria y otros equipos importados.

A mediano y largo plazo, estas políticas limitarán la competitividad del país. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas globales de valor implican procesos de especialización y segmentación que estimulan el comercio de bienes intermedios y el comercio intra-industrial. Por lo anterior se entiende que el efecto neto a largo plazo de las medidas que restringen las importaciones, al encarecer o limitar el acceso oportuno a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado, tienen un impacto adverso sobre la competitividad del sector manufacturero (CEPAL, 2014)³⁰.

Adicionalmente, la desprotección comercial al sector agropecuario y la apreciación del tipo de cambio generaron desincentivos para un mayor crecimiento de sus exportaciones, tal como se detalla en 4.2. Estas medidas permiten explicar también la declinación del ritmo de crecimiento de las exportaciones totales de Argentina, registrada durante el último trienio. Con ello, se registraron problemas crecientes, asociados al déficit de la cuenta corriente que dieron lugar a restricciones adicionales a las importaciones de bienes en general y a las restricciones al acceso y utilización de las divisas, denominadas “cepo cambiario”, que se iniciaron en octubre de 2011 y se fueron profundizando hasta fines de 2014.

El limitado crecimiento de las exportaciones de los sectores manufactureros, asociado a la estrategia de sustitución de importaciones elegida, y los desincentivos al crecimiento de las exportaciones agropecuarias, por la desprotección comercial y cambiaria, no son fenómenos nuevos en Argentina. Se repite así un nuevo ciclo económico³¹ que culmina en un cuello de botella en el sector externo que limita la inversión privada, el crecimiento económico y el empleo.

En síntesis, la estrategia de sustitución de importaciones basada en la desprotección comercial del sector agropecuario y en una muy alta protección comercial de largo plazo del sector manufacturero contribuyó

³⁰ Documento integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas (2014).

³¹ En este caso, de una mayor duración que otros previos, atribuible en parte a los altos precios internacionales de los productos agropecuarios, al reducido nivel de la deuda externa y al contexto financiero internacional muy favorable.

durante los primeros años a promover el crecimiento económico a partir del dinamismo del consumo interno; pero no promovió el crecimiento sostenido de las exportaciones agropecuarias ni la competitividad internacional de las MOI, por lo que las posibilidades de crecer exportando estos productos se encontraron limitadas básicamente a los países con los cuales Argentina tiene preferencias arancelarias y protección del AEC del MERCOSUR, con lo que se generó una alta dependencia de la demanda de importaciones de Brasil. Ello fue agravado además por la apreciación gradual del tipo de cambio, que fue reduciendo la competitividad de las exportaciones de todos los sectores. El potencial productivo de largo plazo de Argentina es muy elevado y el mercado interno es relativamente pequeño por lo que, si se pretende tener una alta tasa de crecimiento económico sostenida a largo plazo es necesario instrumentar una estrategia alternativa que promueva tanto la competitividad internacional de las MOI como la de los productos agroindustriales³².

Impacto en el relacionamiento internacional de Argentina

Las excesivas demoras en el otorgamiento de las licencias de importación, la falta de transparencia y la discrecionalidad en los procedimientos originaron conflictos con los principales socios comerciales de Argentina. Estos conflictos terminaron afectando sus exportaciones, principalmente agrícolas, vía represalias comerciales. Los casos más destacados han sido el retiro de las concesiones otorgadas por Estados Unidos a Argentina en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias³³, el freno de Brasil al ingreso de camiones con productos alimenticios perecederos y la prohibición aplicada por China a las importaciones de aceite de soja argentino³⁴. Estas medidas han implicado caídas en el valor de las exportaciones, especialmente en los precios medios de venta de los productos agroindustriales.

Algunos de los países afectados recurrieron a los tribunales internacionales para cuestionar la normativa y práctica de obstaculización de las importaciones por parte de Argentina. Desde 2011 se han realizado presentaciones ante el Comité de Licencias de Importación y el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC, que culminaron con el pedido de consultas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) por parte de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Allí se denunció que desde 2008 Argentina había expandido significativamente la lista de productos sujetos a LNA y que desde 2012 aplicaba nuevas regulaciones para la aprobación de las importaciones; se señaló que ambas medidas eran violatorias de los acuerdos de la OMC al crear largas demoras y aumentar los costos de las operaciones (Illescas, 2014). Se cuestionaron las llamadas “prescripciones restrictivas relacionadas con el comercio” y el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)³⁵. Señalaron que la discrecionalidad con la cual se maneja la tramitación de las DJAI volvió casi imposible su otorgamiento en tiempo y forma, con lo que se limitaron las importaciones.

³² Castro, J. (2014) ha formulado una propuesta muy interesante e innovadora en este sentido.

³³ Posteriormente, la UE también adoptó una medida similar, pero no limitada a Argentina.

³⁴ Entre abril de 2010 y principios de 2011 el mercado chino permaneció casi cerrado para las exportaciones argentinas de aceite de soja, favoreciendo las exportaciones de Brasil y EE.UU., que desplazaron a Argentina como principal proveedor. La situación se desencadenó cuando China anunció que comenzaría a aplicar el Estándar Nacional Chino para las importaciones de aceite de soja crudo. A partir de este anuncio China dejó de comprar aceite argentino por considerar que no cumplía con este estándar; aunque continuó comprando aceite de otros orígenes con características similares al argentino. Esta restricción causó un importante perjuicio a la industria aceitera argentina dado que China era en ese momento el principal destino para este producto, con compras por 1,9 millones de toneladas. Desde entonces, las ventas argentinas a China no han recuperado aquellos niveles, y apenas superaron las 600 mil toneladas en 2013 (INAI, 2011).

³⁵ Sobre las primeras, según los reclamantes, Argentina exigía que los operadores económicos adopten determinadas medidas específicas, como condiciones para importar: a) requerir exportar un determinado valor de mercancías desde Argentina, relacionado con el valor de las importaciones; b) limitar el volumen de las importaciones y reducir su precio; c) abstenerse de repatriar fondos desde Argentina a otro país; d) realizar inversiones en Argentina o aumentar las existentes; e) incorporar contenido nacional en las mercancías producidas en el país.

Como se preveía, el fallo de la OMC fue adverso para Argentina. En el Informe publicado en agosto de 2014³⁶, el Grupo Especial (GE), encargado del tema, dictaminó que las medidas aplicadas por Argentina tienen efectos limitantes a la importación de mercancías. Además de los efectos limitantes directos, indicó que la aplicación de las medidas se ha caracterizado por falta de transparencia y previsibilidad, lo que desalienta aún más las importaciones. El GE recomendó que Argentina deponga las medidas incompatibles con sus obligaciones asumidas en el Acuerdo de 1994. La OMC confirmó lo dispuesto por el GE, no haciendo lugar a la apelación de Argentina, por lo que el país deberá rectificar las medidas cuestionadas o encarar negociaciones para establecer compensaciones mutuamente aceptables. En caso contrario, los reclamantes podrán solicitar autorización al OSD para adoptar medidas de retorsión.

Difícilmente Argentina pueda mantener su política de restricciones a las importaciones y salir indemne. Se abre la disyuntiva de modificar la política o atenerse a sanciones comerciales de parte de la UE, EE.UU. y Japón. Dado que los principales productos de exportación a estos mercados son de origen agropecuario, es de esperar que las eventuales sanciones se apliquen al sector agroindustrial. Esto podría afectar las exportaciones totales del país y reducir aún más el saldo del balance comercial y agravar la escasez actual de divisas (Illescas, 2014).

Además de las circunstancias mencionadas, en los últimos años la política comercial argentina ha sido objeto de críticas al interior del MERCOSUR por las trabas al comercio intra-zona y su oposición a la negociación de acuerdos comerciales con terceros países. Desde la conformación del MERCOSUR como Unión Aduanera, Argentina negocia los tratados de libre comercio (TLC) como parte integrante del bloque regional. Los TLC concretados, la mayor parte de ellos antes de 2004, no son muy significativos desde el punto de vista de los flujos comerciales abarcados. Dentro de la región, el MERCOSUR ha alcanzado Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con gran parte de los países de América del Sur³⁷. Fuera de la región, el MERCOSUR ha negociado TLC con Israel, Egipto y Palestina; y Acuerdos de Preferencias Fijas con India y la Unión Aduanera de África del Sur que sólo alcanzan a 450 y 950 posiciones arancelarias respectivamente³⁸. Deficiencias institucionales y desacuerdos en las estrategias de inserción internacional de sus Estados Parte derivaron en una agenda de relacionamiento comercial internacional muy poco sustantiva.

En la actualidad, las únicas negociaciones de importancia que está llevando adelante el MERCOSUR son las que buscan una asociación con la Unión Europea. Luego de 18 años del inicio de estas negociaciones, aún no ha sido posible su conclusión, aunque ambas partes continúan manifestando su voluntad de llegar a un acuerdo. Después del relanzamiento de las negociaciones en mayo de 2010, no se han materializado avances para el ingreso al tramo final de las mismas³⁹. A pesar de que Brasil, Paraguay y Uruguay recientemente han manifestado el interés en su conclusión, el gobierno de Argentina percibe este tipo de negociaciones más como una amenaza que como una oportunidad, mostrándose reticente a ofrecer concesiones en bienes industriales que signifiquen dar marcha atrás a su modelo de sustitución de importaciones (Fundación INAI, 2014). Estas diferencias dificultan que el MERCOSUR pueda llevar adelante una agenda de relacionamiento externo más agresiva, que lo involucre en negociaciones con los principales mercados del mundo. Debido a que no participa de ninguna de las nuevas iniciativas mega-regionales, como el Acuerdo Transatlántico (TTIP), el Acuerdo Transpacífico (TPP) y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP), el MERCOSUR podría quedarse fuera del nuevo mapa de integración comercial global.

³⁶ Informe del GE correspondiente al caso denominado "Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías".

³⁷ Son los TLC con Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela; y los Acuerdos Marco y Automotor con México.

³⁸ Sólo se encuentran en vigor los acuerdos con India e Israel.

³⁹ Las barreras aplicadas a las importaciones han merecido severas observaciones por parte de la UE, cuyos representantes señalaron que este tipo de medidas eran muy malas señales para el avance de las negociaciones del acuerdo MERCOSUR-UE.

Evolución de la recaudación fiscal y la presión tributaria

La incorporación de los impuestos a las exportaciones, el crecimiento de la actividad económica y los incrementos de precios nominales no incorporados en las actualizaciones de algunas bases para el cálculo de las deducciones impositivas, contribuyeron al crecimiento significativo de la recaudación tributaria durante todo el período analizado, en términos nominales y en relación al PBI (presión tributaria). La presión tributaria neta total de Argentina estimada por la Secretaría de Hacienda evolucionó de 20,9% del PBI en 2001 a 37,5% en 2012 (Cuadro A.4 del Anexo)⁴⁰. En 2012 Argentina era el país con más alta presión tributaria de América Latina, cuyo promedio era de 20,7% (CEPAL, 2013)⁴¹.

Los impuestos a las exportaciones fueron una de las principales fuentes de aumento de los recursos fiscales de la década del 2000, dado que se habían eliminado en los años noventa. En el período 2003-2013 la recaudación de los impuestos a las exportaciones ocupó el cuarto lugar en importancia, luego del IVA, el impuesto a las Ganancias y las Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social (Cuadro A.4 del Anexo). Los impuestos a las exportaciones permitieron aumentar 2,45% la presión tributaria total del PBI en 2003; los aumentos posteriores de las alícuotas y del valor de las exportaciones permitieron aumentar su contribución al 4,39% del PBI en 2008. Luego, su participación porcentual declinó, hasta representar 2,83% del PBI en 2012. Los impuestos sobre las rentas (que incluyen el Impuesto a las Ganancias y otros de menor significación) crecieron en forma gradual: evolucionaron de 4% del PBI en 2001, a 4,97% en 2009 y a 6,47% en 2012. El IVA creció de 5,7% del PBI en 2001 hasta 8,8% en 2012, influenciado por el crecimiento del producto y de los precios.

Parece difícil que Argentina pueda seguir incrementando la presión impositiva sin afectar gravemente al crecimiento económico. Por el contrario, para muchos sectores, entre ellos el agropecuario, la presión tributaria actual resulta muy elevada e incompatible con el aumento de la producción, especialmente en las economías regionales. La Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA) ha estimado, desde marzo de 2007 hasta el presente, la participación del Estado en la renta agrícola total, a partir de la evolución de distintos componentes: impuestos nacionales y provinciales, renta de la tierra, costos de intervención y resultados (ver informes en www.fundacionfada.org)⁴². La caída de los precios internacionales y los aumentos de los impuestos nacionales y provinciales registrados en los últimos años implicaron un incremento notable en el indicador de participación del Estado en la renta agrícola: en septiembre de 2013 era 75,4% y creció a 81,7% en septiembre de 2014 (el valor más alto de los últimos cuatro años). La distribución estimada por FADA para septiembre de 2014 era de 75,0% en Impuestos nacionales 2,6% en Impuestos Provinciales, 18% por Renta de la tierra, 4,0% por Costos de Intervención y sólo 0,3% para Resultado. Es decir, un bajísimo resultado y capacidad de ahorro para los productores que no son propietarios de la tierra (en Argentina cerca de 70% de la producción de granos está a cargo de productores que alquilan la tierra).

4.2. Impacto de las políticas agrícolas en las principales variables del sector agropecuario

Impactos en los precios internos recibidos por productor y en el desempeño de los mercados

Las políticas agrícolas implementadas en la última década han tenido como efecto una reducción de los precios internos que recibió el productor en comparación con los correspondientes precios de exportación. Estos se redujeron por el efecto de los impuestos a las exportaciones y por las restricciones

⁴⁰ Datos calculados con la base de cálculo del PBI de 1993. En el Cuadro A. 4 del Anexo se incluyen las series disponibles con la base 1993 y con la base 2004 recientemente informada por el MECON, que implican una presión tributaria algo menor.

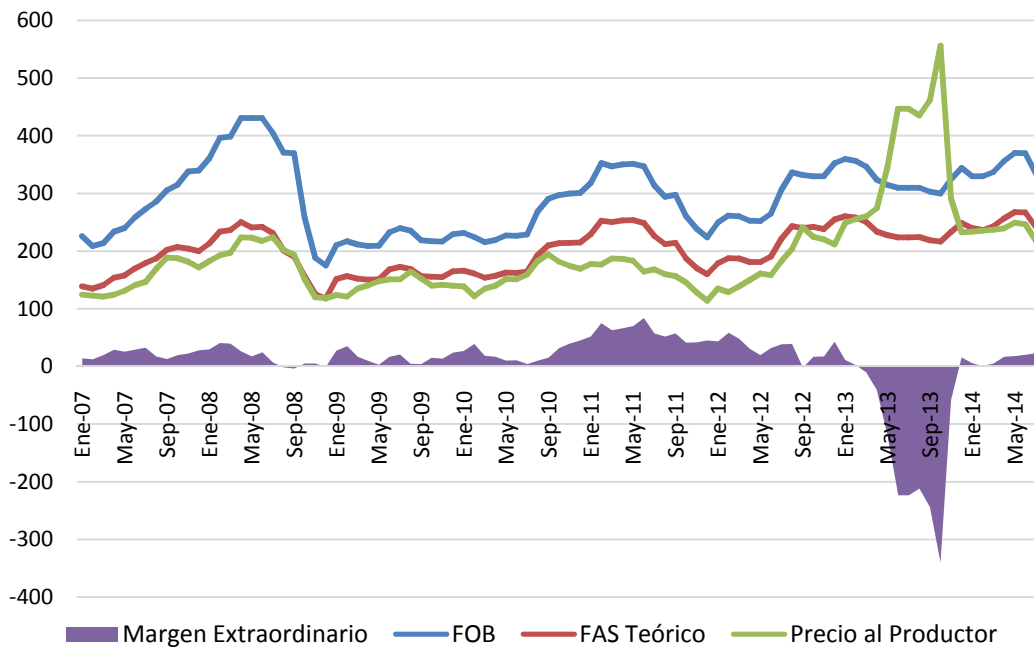
⁴¹ CEPAL "Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012",

⁴² En el documento FADA de marzo de 2014 "*Renta agrícola y el efecto de la devaluación en la producción*" se detallan los productos incluidos y los conceptos utilizados para el cálculo de la participación del Estado en la Renta Agrícola.

a las exportaciones (BNA Export) y otros controles al comercio. Los constantes cambios en las reglas de juego (por ejemplo, el período de validez de los ROE) generaron alta incertidumbre, que dio lugar a costos ocultos y por lo tanto mayores costos de transacción (descuentos) en la cadena de valor.

En los Gráficos 8 y 9 puede observarse la evolución de las diferencias entre los precios recibidos por el productor y los precios FOB de exportación de Argentina, vigentes para trigo y maíz respectivamente en el período 2007-2014. Una primera diferencia corresponde al impacto de los impuestos a la exportación y los gastos de embarque, es decir, la diferencia entre el precio FOB y el precio FAS teórico. El precio FAS teórico es calculado diariamente por el MINAGRI y otras fuentes⁴³: es el precio que debería recibir el productor en el mercado interno (en el puerto) en caso de que no existan BNA Export. Por otra parte, se calculó el precio efectivamente recibido por el productor en el puerto al concretar su venta, tomando como referencia la primera posición del Mercado a Término de Buenos Aires (MATba). Debe notarse que los precios recibidos por los productores en sus establecimientos implican descontar, además, los costos de transporte y otros gastos desde el lugar de origen hasta el puerto.

Gráfico 8. Trigo. Evolución precios de exportación e internos en Argentina. Período 2007-2014
(dólares por tonelada)



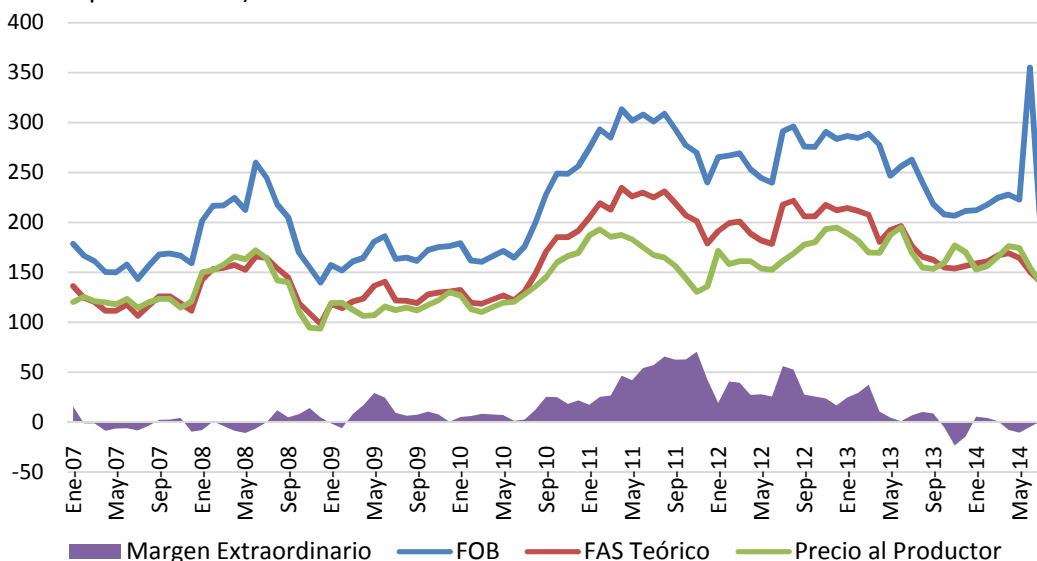
Fuente: elaboración propia con base en MINAGRI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Ver nota al pie N° 42 para 2008.

La diferencia entre el precio FAS teórico y el precio recibido por el productor en el puerto es el resultado del impacto de las BNA Export (representado en color violeta). Este menor precio que recibe el productor da lugar a un margen extraordinario para el exportador (o industrial), por encima de sus costos y márgenes normales (que son incluidos en los gastos de embarque para los cálculos del FAS

⁴³ Para la construcción de este precio se descuenta del precio FOB el derecho de exportación y los costos en que incurre el exportador para llevar el producto desde el mercado de referencia interno en el puerto (FAS) hasta ponerlo en condiciones FOB. Los datos de los precios FOB y los precios FAS teóricos informados por el MINAGRI para 2008 muestran diferencias muy grandes, que pueden resultar de manipulaciones oficiales, en virtud de que los aumentos de los precios internacionales dieron lugar a cambios frecuentes en las reglas de juego y al establecimiento de impuestos móviles, que luego fueron eliminados.

teórico), por el desequilibrio entre el poder de mercado del productor y del comprador por el efecto de la BNA Export (demanda limitada por el cupo frente a la oferta sustancialmente mayor).

Gráfico 9. Maíz. Evolución precios de exportación e internos en Argentina. Período 2007-2014
(dólares por tonelada)



Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Ver nota al pie N° 42 para 2008.

Con la agudización de la intervención en los mercados dada por la introducción de las restricciones a la exportación a partir de 2007, los productores de trigo y maíz sufrieron importantes descuentos en los precios de venta de sus productos, que se situaron muy por debajo de los respectivos precios internacionales. En los últimos meses de 2010 y en los primeros de 2011, la diferencia entre el precio FAS teórico y el precio recibido por el productor que vendió en esos meses aumentó significativamente, llegando a superar los 70 dólares por tonelada en algunos meses de 2011 y de 2012, tanto en trigo como en maíz⁴⁴.

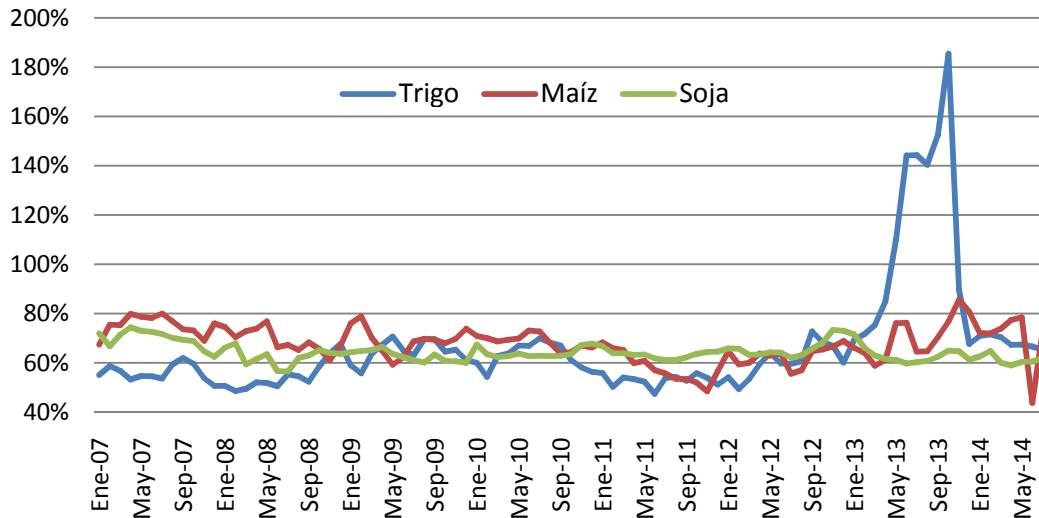
En el caso del trigo se registró una situación excepcional durante algunos meses de 2013 (que se observa en los valores negativos del margen extraordinario en ese año en el Gráfico 8). La escasez inesperada y circunstancial de oferta (debida a la falta de transparencia a una mala cosecha por la caída en el área sembrada, y a serios problemas de calidad que no permitieron utilizar toda la producción con destino al consumo humano) originó una insuficiencia de corto plazo de trigo panificable en el mercado interno. Por este motivo los precios al productor de los trigos de buena calidad aumentaron significativamente y se vendieron por encima del precio de referencia internacional; es decir, que se generaron márgenes negativos para los exportadores e industriales que debieron pagar precios excepcionales para poder adquirir el cereal, para cumplir con sus compromisos de exportación o para abastecer al mercado interno.

El Gráfico 10 representa el porcentaje del precio de exportación recibido por los productores en mercado interno en el puerto de embarque para trigo, maíz y soja. Refleja el impacto combinado de los impuestos a las exportaciones, las BNA Export y los gastos de embarque. En soja el productor recibió entre 60 y 68% del precio FOB (los descuentos corresponden en su mayor parte a los impuestos - 35%). En trigo y maíz los porcentajes del precio FOB recibidos por el productor variaron estacionalmente cada

⁴⁴ Estos cálculos de márgenes extraordinarios son indicadores del deficiente desempeño del mercado en cada mes. No ponderan las transferencias totales de ingresos, dado que no incluyen los volúmenes operados en cada uno de esos meses.

año, pero varios meses tuvieron descuentos superiores a los aplicados a la soja, a pesar de que los impuestos a la exportación de los cereales fueron sustancialmente menores (por el efecto adicional de las BNA Export). En el Cuadro 5 se indican los impactos de los impuestos en relación a los descuentos totales.

Gráfico 10. Porcentaje del precio de exportación recibido por el productor de trigo, maíz y soja



Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Nota: el aumento extraordinario del precio del trigo en 2013 fue comentado previamente: es atribuible a los problemas asociados a la falta de transparencia y mal desempeño del mercado, resultantes de las intervenciones asistemáticas.

Cuadro 5. Impactos de los impuestos y las BNA Export en trigo, maíz y soja, en equivalentes *ad valorem* del precio FOB puertos argentinos. Período 2007-2012 (porcentajes)

Año	Impuestos a la exportación (%)			Descuento total a la exportación (%)**			Participación del impuesto en descuento total (%)		
	Trigo	Maíz	Soja	Trigo	Maíz	Soja	Trigo	Maíz	Soja
2007*	21%	21%	28%	44%	25%	30%	48%	84%	94%
2008*	30%	26%	38%	45%	31%	38%	65%	83%	100%
2009	23%	20%	35%	35%	31%	37%	65%	65%	94%
2010	23%	20%	35%	37%	31%	36%	62%	64%	97%
2011	23%	20%	35%	47%	42%	37%	49%	48%	95%
2012	23%	20%	35%	39%	37%	34%	58%	54%	100%

Fuente: elaboración propia con base en MINAGRI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Notas: * durante distintos meses de los años 2007 y 2008 se modificaron las alícuotas. ** Los descuentos totales incluyen los efectos de los impuestos, las BNA Export y los gastos de embarque.

En los impactos de las BNA Export intervienen muchas variables correspondientes a los costos ocultos asociados a: a) los cambios frecuentes de las intervenciones en el mercado y en la definición de los cupos y otorgamiento de los ROE; b) las cargas administrativas crecientes resultantes de las regulaciones; c) los riesgos de sanciones ex-post por supuestos incumplimientos de algunas exigencias burocráticas; d) los riesgos incorporados por la aplicación de la Ley 26.351 de registros de las operaciones de exportación; e) los costos financieros asociados a las excesivas demoras en la devolución de los impuestos (IVA y reintegros a las exportaciones).

También se han generado costos ocultos por falta de informaciones confiables de la oferta y demanda de los granos y derivados. El cierre de la ONCCA, que tenía a su cargo las funciones de información y transparencia del mercado; los cambios en las autoridades a cargo de las regulaciones; y la discontinuidad de la publicación de informaciones clave sobre existencias, industrialización, declaraciones de ventas y compras de los distintos operadores, etcétera, están generando incertidumbre e ineficiencias, altos costos de transacción en las cadenas y conflictos entre los distintos eslabones.

Además del impacto en la reducción de los precios recibidos por los productores, las BNA Export generaron alta incertidumbre. Los Gráficos 8 y 9 permiten observar que las BNA Export dan lugar a una alta variabilidad estacional e interanual de los márgenes extraordinarios y de los precios internos en función de decisiones empresarias que no controla el gobierno, con lo que generan un mal desempeño de los mercados. La ausencia de legislación sobre la aplicación de las restricciones a la exportación produce una falta de transparencia y de predictibilidad en los mercados.

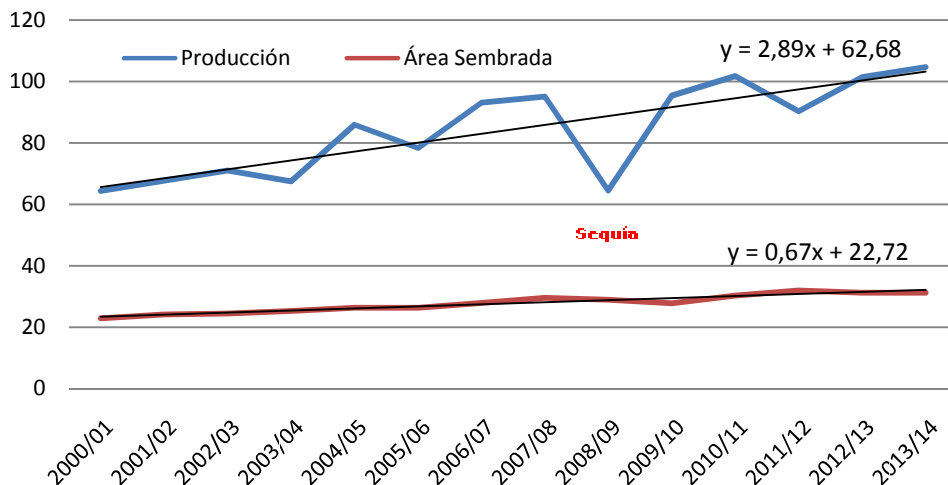
La incertidumbre sobre el momento y el volumen en que serán restringidas las exportaciones en cada campaña agrícola no sólo ha resultado en descuentos muy altos a los precios al productor; además, en ciertos períodos, los productores no encontraron compradores para sus granos, lo que generó un perjuicio financiero adicional, difícil de cuantificar. Al no poder vender sus productos, muchos productores tampoco pudieron financiar los costos operativos con su producción y se endeudaron.

Las BNA Export no sólo han generado rentas extraordinarias de gran magnitud para los exportadores que obtuvieron los ROE para exportar dentro de las cuotas establecidas. Además, han dado lugar a la búsqueda de estas rentas y fomentaron el desvío de recursos para influenciar a las autoridades para acceder a ellos. Los procesadores internos también se vieron beneficiados porque pudieron comprar sus principales insumos (los granos y subproductos) a precios más bajos (Nogués, 2014).

Impactos en la evolución del área sembrada, los rendimientos y la producción total de granos

La producción de granos (cereales y oleaginosos) constituye el componente principal de la producción y las exportaciones del sector agropecuario argentino. La producción total creció a una tasa de 3,5% anual entre las campañas 2000/01 y 2013/14 y evolucionó de 64 a 105 millones de toneladas. La principal fuente de crecimiento fue el área sembrada, que se incrementó a un ritmo de 2,5% anual (Gráfico 11).

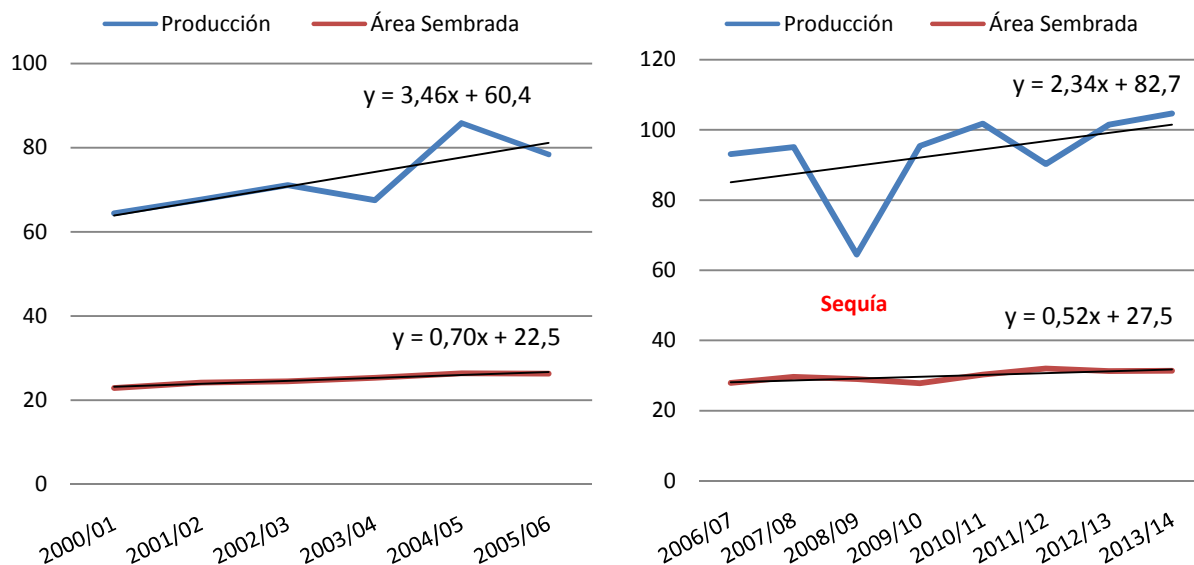
Gráfico 11. Evolución del área sembrada y la producción argentina de granos. Período 2000/01-2013/14 (millones de hectáreas y millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de MINAGRI y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

El aumento en la producción fue más vigoroso durante las primeras seis campañas del período analizado (4,8% anual). A partir del año 2007, el crecimiento de la producción total de granos se desaceleró, reduciéndose a 2,7% anual (Gráfico 12). Esta declinación estuvo influenciada por las restricciones a las exportaciones y por la apreciación del tipo de cambio (devaluación de la moneda a una tasa inferior a la evolución de la inflación); ambas limitaron los efectos potenciales que hubieran tenido los altos precios internacionales de los granos observados durante este segundo período.

Gráfico 12. Evolución del área sembrada y la producción argentina total de granos* durante los períodos 2000/01-2005/06 y 2006/07-2013/14. Tendencias en cada período.
(millones de hectáreas y millones de toneladas)



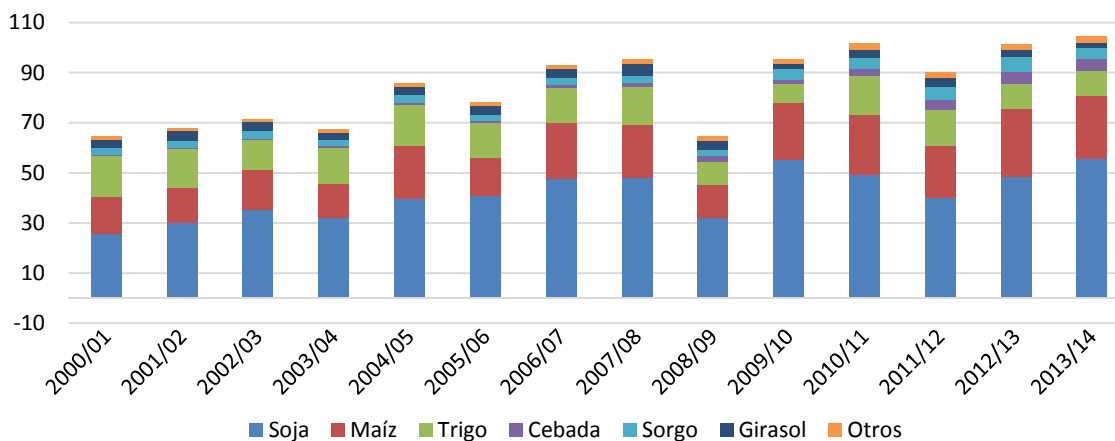
Fuente: elaboración propia con base en datos de MINAGRI y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Notas: * granos incluyen cereales y oleaginosos. **De acuerdo con un Test Chow se rechaza la hipótesis de no cambio estructural en 2006 cuando se estima una tendencia para el logaritmo de la producción, con una significación de 10 % (valor $P=0.0548351$). Se excluyó la observación de la campaña 2008/09 por considerarse excepcional (intensa sequía).

Similares apreciaciones se pueden realizar para el limitado crecimiento de otras actividades, tales como la carne vacuna y los lácteos. En la Cuadro A.9 del Anexo se puede verificar el mayor crecimiento de la producción de carne vacuna y leche durante la última década en otros países del MERCOSUR que no aplicaron estas políticas. Brasil, Paraguay y Uruguay aprovecharon las oportunidades que brindó el mercado mundial para incrementar su producción y exportaciones.

El crecimiento de la producción de granos estuvo liderado por la soja: su producción se duplicó durante el período analizado (incremento de 4,6% anual). La producción de maíz también aumentó, pero a menor ritmo, hasta los 25 millones de toneladas en la campaña 2013/14. En cambio, la producción de trigo descendió de 16 millones de toneladas en 2000/01 a 10 millones en 2013/14 (Gráfico 13).

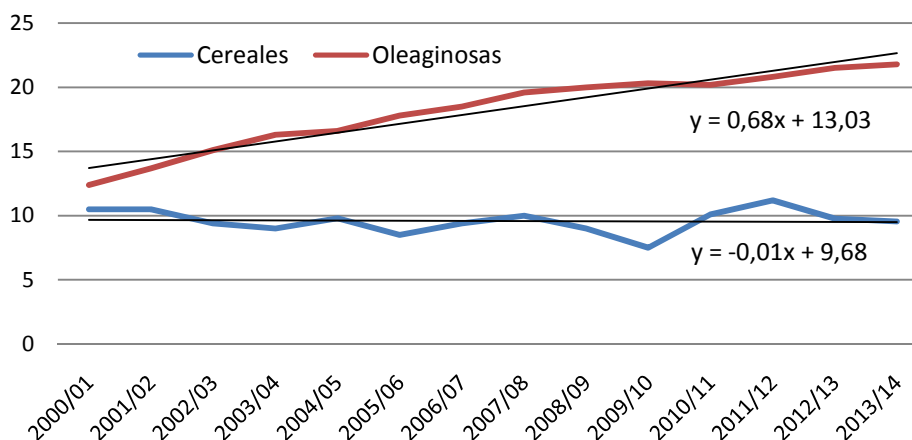
Gráfico 13. Evolución de la producción de los principales granos. Período 2000/01-2013/14
(millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en MINAGRI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

La importancia creciente de los granos oleaginosos en la estructura productiva argentina se aprecia mediante el análisis de la evolución del área sembrada. Durante el período 2000/01-2013/14 la superficie con oleaginosas creció significativamente; en cambio, el área con cereales no registró una tendencia creciente durante esas 13 campañas (Gráfico 14). Esto es atribuible a la mayor rentabilidad de la soja, sus menores costos de implantación y cultivo, y la menor incertidumbre asociada a las intervenciones gubernamentales (no estuvo sujeta a las BNA aplicadas a trigo y maíz).

Gráfico 14. Evolución del área sembrada con cereales y oleaginosos. Período 2000/01-2013/14
(millones de hectáreas)

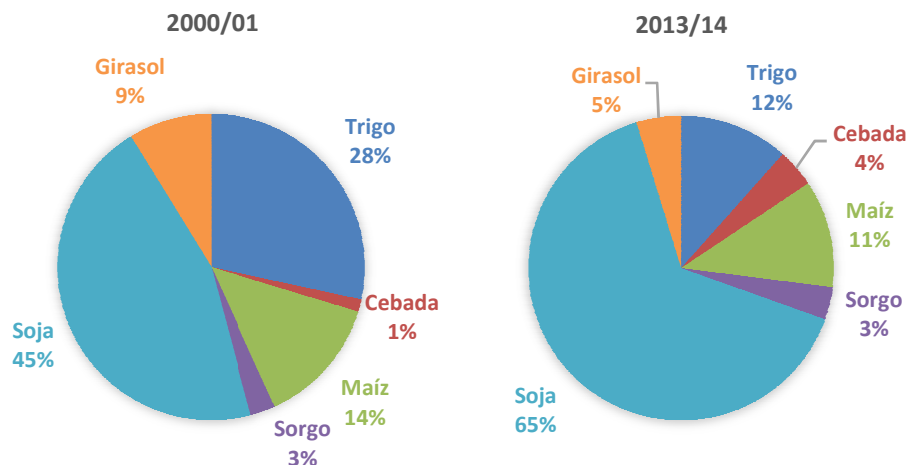


Fuente: elaboración propia con base en datos de MINAGRI y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

La participación de la soja registró un aumento notable en la composición del área total sembrada con granos en Argentina: evolucionó de 45 a 65% del total entre 2000/01 y 2013/14 (Gráfico 15). La superficie destinada a soja aumentó unas 720 mil hectáreas por año durante ese período, con lo que superó los 20 millones de hectáreas en 2013/14. El trigo fue el cultivo que registró la mayor pérdida de superficie sembrada (250 mil hectáreas por año) y evolucionó de 6,5 millones de hectáreas en 2000/01 a 3,6 millones de hectáreas en 2013/14, mínimos históricos. El resto de los principales cultivos anuales (maíz y girasol) perdió participación en el área cultivada. La excepción fue la cebada, que se produce en

el mismo período que el trigo; como consecuencia de las restricciones a la comercialización de trigo a partir de 2007, la cebada lo sustituyó parcialmente y se triplicó su área sembrada entre 2007/08 y 2013/14.

Gráfico 15. Cambios en la composición del área sembrada con cereales y oleaginosos en Argentina
(% del área total de granos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de MINAGRI y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

La extremadamente alta participación de la soja en el área cultivada y en la producción, en parte como respuesta a las BNA Export aplicadas a trigo y maíz, se considera una evolución que potencia las eventuales amenazas, tanto desde el punto de vista de la variabilidad climática, como de la sustentabilidad ambiental y desde una perspectiva comercial.

En materia de conservación de los recursos, el sistema productivo de intensificación sustentable desarrollado en Argentina durante las últimas dos décadas implica la utilización de rotaciones entre cultivos (por ejemplo, las secuencias entre soja, maíz y trigo o cebada), que hacen distintos tipos de aportes a la estructura del suelo y difieren en los requerimientos de nutrientes. Además, la monocultura de soja puede dar lugar a la emergencia de enfermedades o plagas al no cortarse sus ciclos biológicos con cultivos alternativos en años sucesivos. Por otra parte, la variabilidad climática entre distintos períodos del año y entre años sucesivos a que está sujeta la producción agrícola, también plantea el riesgo de tener una alta dependencia a la estacionalidad de un solo cultivo⁴⁵.

Desde el punto de vista comercial, a pesar de que la demanda mundial de los granos oleaginosos y sus derivados es una de las más dinámicas, la excesiva concentración de las exportaciones en un solo complejo (algo más de la mitad de las exportaciones totales del sector agroindustrial y más de 25% del total de las exportaciones de Argentina), plantea también riesgos de mercado y excesiva dependencia de los mercados importadores de esos productos. Se ha mencionado el caso de las barreras a las exportaciones de aceite a China; en este caso, la producción de biodiesel contribuyó a diversificar la demanda (alimentos y energía) y los países importadores, lo que resultó estratégico y muy positivo para Argentina cuando aquel país limitó las importaciones de aceite de soja argentino.

Un aspecto positivo en materia de diferenciación de productos y mercados es que, en los últimos 20 años la industria de molienda de oleaginosas argentina adquirió una dinámica y desarrollo que la ubica entre los mayores y más modernos polos de *crushing* a nivel mundial, con la localización de las plantas

⁴⁵ Debe notarse que Argentina ha desarrollado una amplia gama de variedades de soja de distintos ciclos que se adaptan a la diversidad de ambientes existentes en el país, que mitigan en parte este riesgo. Pero, de todos modos, no es aconsejable tan alta dependencia de un solo cultivo.

en los puertos, la moderna tecnología y la escala altamente competitivas. Argentina es el país exportador que procesa la mayor proporción de la producción de soja y girasol y la exporta como aceite, harina y biodiesel. Además de los factores mencionados, la competitividad industrial se ha mejorado con los diferenciales en los impuestos de exportación detallados en la Gráfico 3.

Impactos en las estructuras y sistemas de producción, en la adopción de tecnología y en la competitividad

La estructura de precios relativos insumo-producto internos desfavorable vigente en Argentina durante las últimas décadas, cuando se la compara con la correspondiente a los principales países competidores que apoyan a sus productores, o bien que no aplican políticas agrícolas de discriminación comercial como las detalladas en el Capítulo 3⁴⁶, ha tenido distintas implicancias. Por una parte, ha generado desincentivos para un mayor crecimiento del área cultivada, de los rendimientos y de la producción agropecuaria total, tal como se detalló en el Gráfico 12 y en el Cuadro A.9 del Anexo. Los descuentos de precios que resultan de los impuestos a las exportaciones, las BNA Export y otras políticas comerciales reducen la competitividad de toda la agricultura argentina frente a la de los principales competidores, pero especialmente la de las actividades más intensivas en trabajo, en insumos tecnológicos y en capital, así como las más distantes de los puertos que son, en general, las más pobres.

El contexto de precios relativos menos favorable para las actividades agropecuarias tuvo implicancias diversas en distintos subsectores, regiones y tipos de empresas. Algunos subsectores pudieron aumentar su competitividad y crecer (especialmente algunos cultivos extensivos de granos en la región pampeana), mientras que otras actividades ganaderas y de la agricultura regional (que generalmente son más intensivas en trabajo e insumos, incluido el riego) crecieron en menor medida o bien declinaron. Las desventajas competitivas de estas regiones (distancia a los principales mercados internos y a los puertos de exportación, condiciones ecológicas menos favorables, altos costos y falta de desarrollo de la infraestructura de transporte, estructura productiva con unidades más pequeñas) no les permitieron absorber la desprotección comercial, lo que limitó especialmente el desarrollo del interior del país.

Las políticas de desprotección comercial implementadas en la última década, que no contemplaron diferenciaciones por tamaño y estuvieron vigentes en algunas décadas previas, tuvieron repercusiones en la estructura productiva: desde los años sesenta se ha registrado un proceso de concentración del tamaño de las unidades de producción y de reducción del número productores, cuya tendencia aumentó entre los últimos dos Censos Nacionales Agropecuarios, de 2002 y 2008 (Gráfico A.3 del Anexo). Las políticas de apoyo a los pequeños productores, mencionadas en 2.5, no resultaron suficientes para limitar este proceso de concentración dado que los menores precios recibidos por los productores afectan en mayor medida a los resultados económicos de las unidades de menor tamaño (Cetrángolo et al., 2011).

Desde otra perspectiva, la vigencia de precios relativos poco favorables exigió el desarrollo de sistemas de producción extensivos, de menores costos por hectárea, pero con menores rendimientos que los potenciales⁴⁷. En ese contexto de precios insumo-producto menos favorables que los vigentes en Estados Unidos o Europa, se desarrollaron sistemas productivos amigables con el ambiente y muy competitivos. Como se detalló en el Capítulo 1, la agricultura argentina utiliza masivamente la siembra directa (Gráfico A.4) y rotaciones, que implican menor consumo de energía, menores necesidades de incorporación de

⁴⁶ Los principales países competidores tienen precios relativos internos más favorables resultantes de políticas comerciales que tienden a ser neutras (casos de Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Uruguay, Chile), o bien apoyan a su agricultura con distintos instrumentos (UE, EE.UU.; India, China, Japón, Corea); de acuerdo a los informes anuales de OCDE y BID.

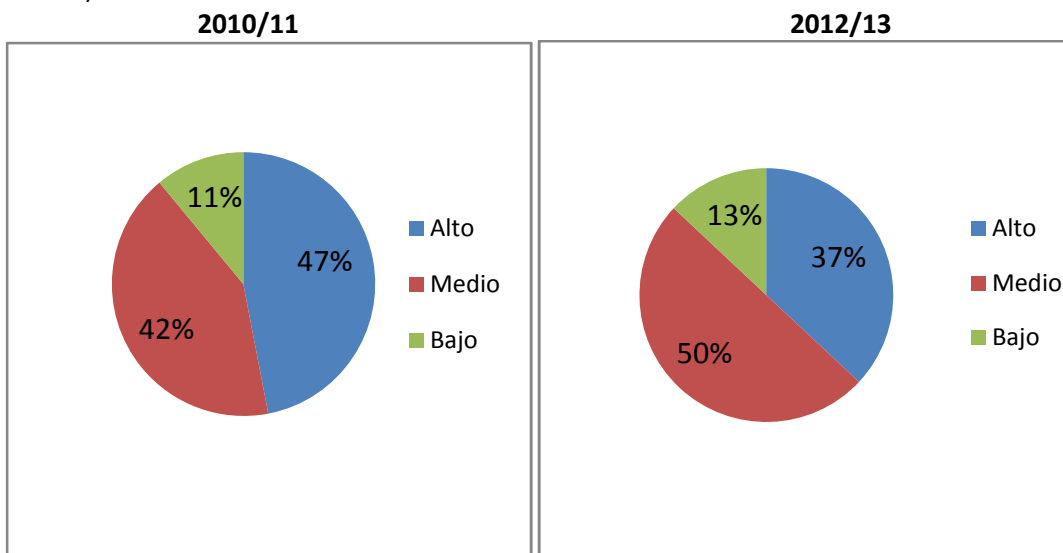
⁴⁷ En Argentina no ha sido rentable la utilización de altas dosis de fertilizantes y agroquímicos, ni altos niveles de capital por hectárea, como los empleados en EE.UU. o Europa, por lo que los rendimientos también son inferiores.

nutrientes y de uso de insecticidas, y mejor utilización del agua de lluvia disponible en el suelo; se aplican menores dosis de fertilizantes que en otros países; se utilizan menos agroquímicos en general, tendiendo al control biológico de las plagas y a las resistencias genéticas de las semillas para facilitar el control de las malezas, enfermedades y plagas; y prácticamente no se utiliza el riego en la mayor parte de la superficie cultivada. En este sentido, los sistemas de producción imperantes son muy eficientes en el uso de insumos químicos y de energía y tienen bajo impacto en el calentamiento global (ver Gráficos A.7 y A.8 y Cuadro A.12 del Anexo). El Gráfico A.9 permite observar la menor participación de los agroquímicos y los abonos en la emisión de los GEI de Argentina, comparada con Francia y con el promedio mundial⁴⁸.

Pero los efectos positivos en el ambiente (sustentabilidad, calentamiento global) quedan sujetos a amenazas cuando los precios internos y las condiciones económicas se vuelven desfavorables —como las vigentes en 2012-2014— porque se tiende al monocultivo de soja, se deja de reponer al suelo los nutrientes que extraen los cultivos (dosis de fertilizantes insuficientes —Gráfico A.5) y se dejan de utilizar semillas mejoradas y otros insumos tecnológicos. El Gráfico 16 muestra la caída registrada en el año 2012/13 en el uso de los altos niveles de tecnología (de 47% a 37% del total sembrado), como consecuencia del impacto de los impuestos y restricciones a las exportaciones, la apreciación del tipo de cambio y la disminución de los precios internacionales. El impacto ha sido mayor en los cultivos de trigo y maíz dado que originan más gastos por hectárea por su mayor consumo de fertilizantes (Gráfico A.6).

Diversos estudios (Trigo, 2012; PEA2, 2010, AACREA, 2013) señalan que la productividad agropecuaria puede crecer de una manera notable en Argentina, con tecnologías que ya están disponibles, y con las que se encuentran actualmente en proceso de desarrollo. Las brechas tecnológicas son muy altas en algunas actividades ganaderas (del orden del 100% en ganadería bovina) e importantes también en actividades agrícolas (del orden del 30% para los cultivos principales). Lo anterior implica que, con un contexto de incentivos de precios más favorable, se puede lograr una respuesta rápida en la producción por la adopción de tecnología disponible, además de los correspondientes aumentos del área cultivada.

Gráfico 16. Utilización de distintos niveles de tecnología en 2010/11 y en 2012/13
(en % del total)



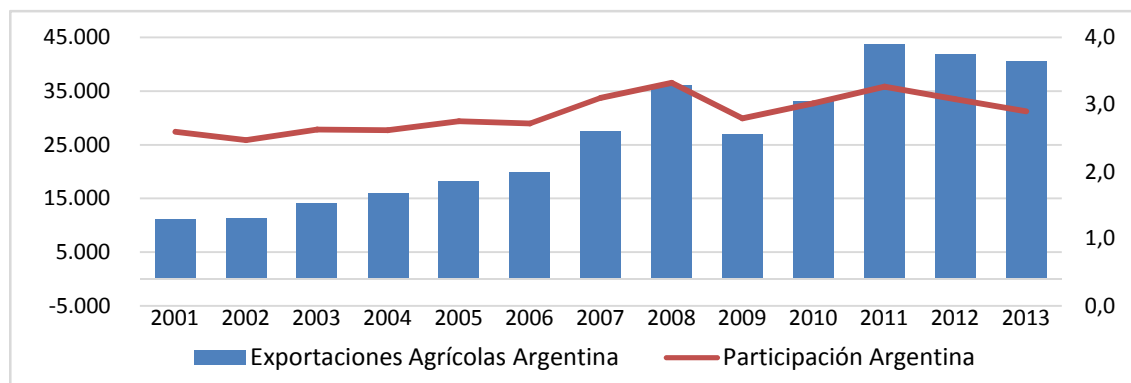
Fuente: ReTAA-Bolsa de Cereales, 2014.

⁴⁸ La Figura A.9 muestra también que el elevado *stock* vacuno argentino influye la participación de las emisiones de GEI.

Impacto en la evolución de las exportaciones agroindustriales argentinas

Las exportaciones de productos agroindustriales crecieron en la década analizada; en 2013 superaron los 40 mil millones de dólares. Este crecimiento permitió que el país aumentara su participación en el comercio mundial de estos bienes, de 2,6% en 2001 a 2,9% en 2013 (Gráfico 17).

Gráfico 17. Exportaciones agroindustriales argentinas y participación en el comercio mundial
(en millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Fundación INAI, con base en Trademap COMTRADE.

No obstante, pueden diferenciarse dos períodos. Entre 2001 y 2008 las exportaciones crecieron a una tasa anual de 18%. Luego, esta tasa de crecimiento se desaceleró por los motivos ya comentados. En 2011 se alcanzó el máximo histórico de 43.600 millones de dólares; pero en los años siguientes las exportaciones declinaron, con la consecuente pérdida de participación del país en el comercio internacional.

Si bien las exportaciones han crecido, si se indaga en la calidad de la inserción argentina en el comercio mundial, se encuentran debilidades que colocan al país en una situación de vulnerabilidad. Las exportaciones se encuentran muy concentradas en pocos productos: los del complejo soja (poroto, aceite, harina y biodiesel) explican 49% de las ventas argentinas de productos del sector en el trienio 2011-13 (Cuadro 6). Le siguen en importancia la cadena del maíz (13%), la cadena del trigo (6%) y la de la carne bovina (5%). Las exportaciones de la cadena de trigo declinaron durante el período en estudio.

Cuadro 6. Exportaciones de las principales cadenas agroindustriales de Argentina
(millones de dólares y porcentajes)

Cadenas	Valor promedio 2011-13 (millones dólares)	Participación	Crecimiento total 2001-13
Total	42.136	100%	264%
Soja	20.849	49%	324%
Maíz	5.593	13%	525%
Trigo	2.630	6%	-21%
Carne bovina	2.192	5%	124%
Leche	1.617	4%	473%
Uvas	1.239	3%	504%
Girasol	1.115	3%	40%
Cebada	1.081	3%	1196%
Otras	5.821	14%	211%

Fuente: elaboración propia con base en Trademap.

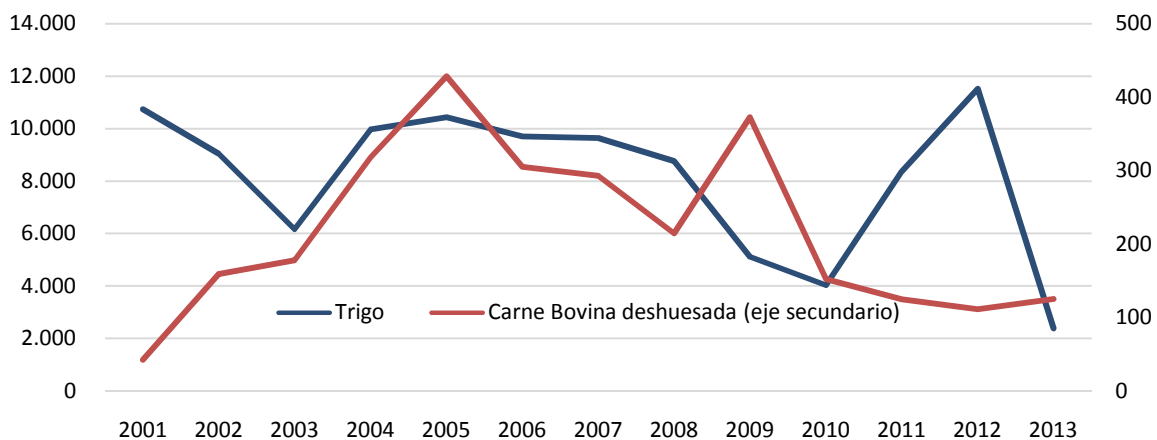
Nota: corresponde a las 32 principales cadenas agroalimentarias, según metodología de Rebizo y Tejeda R. (2011).

La concentración también está presente en los destinos. Más de 50% de las exportaciones se dirige a 5 mercados: la UE (20%), Mercosur (13%), China (10%), Estados Unidos (4%) y Chile (4%). En los principales productos exportados también se observa alta concentración: 45% de la harina de soja se exporta a la UE; 45% del aceite de soja a India, Irán y China; 82% del poroto de soja a China; y 60% del trigo a Brasil. En maíz, las ventas están más diversificadas: Colombia, Argelia, Perú, Malasia, Corea del Sur y Egipto adquieren 55% del total.

Otra debilidad es que las ventas de productos con una segunda transformación industrial apenas representan 15,4% de las exportaciones. Los bienes sin transformación representan 30% y más de la mitad de las exportaciones agroindustriales argentinas (54%) corresponden a bienes de primera transformación, principalmente aceite y harina de soja. Con una estructura exportadora concentrada en las primeras etapas de las cadenas agroalimentarias, Argentina pierde una gran oportunidad en los intercambios globales, que en su mayoría corresponden a productos con una segunda transformación industrial (Anllo, G., Bisang, R. et. al., 2013).

Si se consideran los volúmenes exportados, con la excepción del maíz, los principales productos comercializados por Argentina experimentaron caídas en los últimos años. A lo largo de todo el período analizado, entre los de peor desempeño se encuentran el trigo, el girasol y la carne bovina. A partir del año 2007, con la introducción de las BNA Export y otras restricciones, las exportaciones de trigo y carne entraron en una fase descendente, situándose actualmente en mínimos históricos (Gráfico 18). Esto ha implicado perder mercados muy importantes que abastecía Argentina.

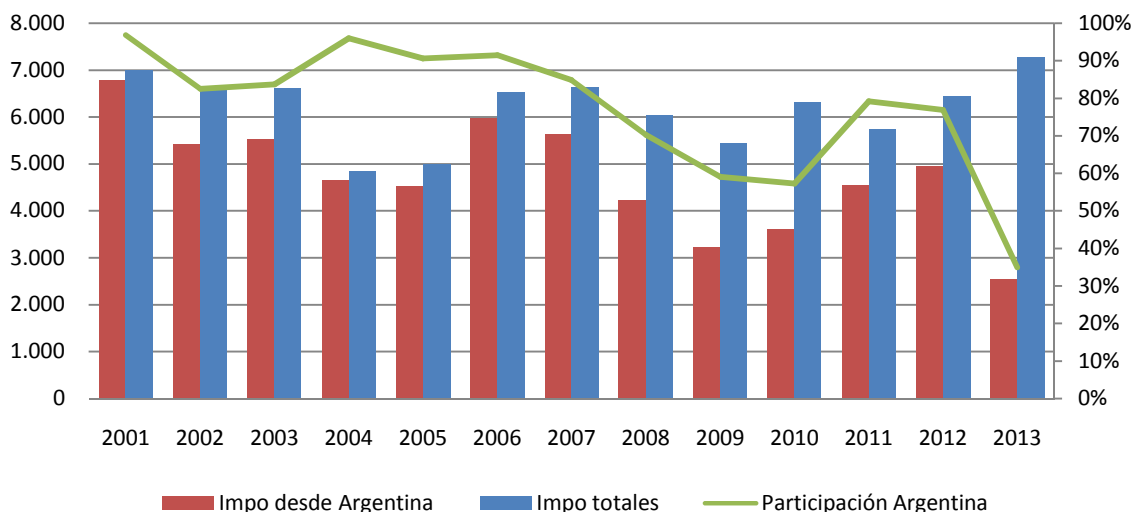
Gráfico 18. Evolución de las exportaciones argentinas de trigo y carne bovina. Período 2001-2013
(en miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia con base en Trademap.

El caso de las exportaciones de trigo a Brasil merece un análisis en particular. Brasil, el segundo importador mundial de trigo, ha cubierto históricamente cerca de 80% de sus necesidades de abastecimiento de cereal con compras de Argentina (Gráfico 19). La caída de la producción y saldo exportable de Argentina llevó a que el país vecino aumentara las compras desde Uruguay y Paraguay. No obstante, el volumen ofrecido por estos países no fue suficiente para cubrir el descenso de la oferta argentina. Por este motivo, los importadores brasileños han recurrido a trigo de Estados Unidos, Australia o Canadá. En varias ocasiones, desde 2008, ante la imposibilidad de abastecerse desde Argentina, la Cámara de Comercio Exterior de Brasil (CAMEX) decidió suspender de forma temporal el cobro del Arancel Externo Común (AEC) de 10% para la importación de trigo proveniente de países no miembros MERCOSUR. Las autoridades brasileñas señalaron que la decisión se tomó para evitar el desabastecimiento y el aumento de precios internos del trigo y sus derivados.

Gráfico 19. Evolución de las importaciones de trigo de Brasil y participación de Argentina. 2001-2013
(en miles de ton y en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en Trademap.

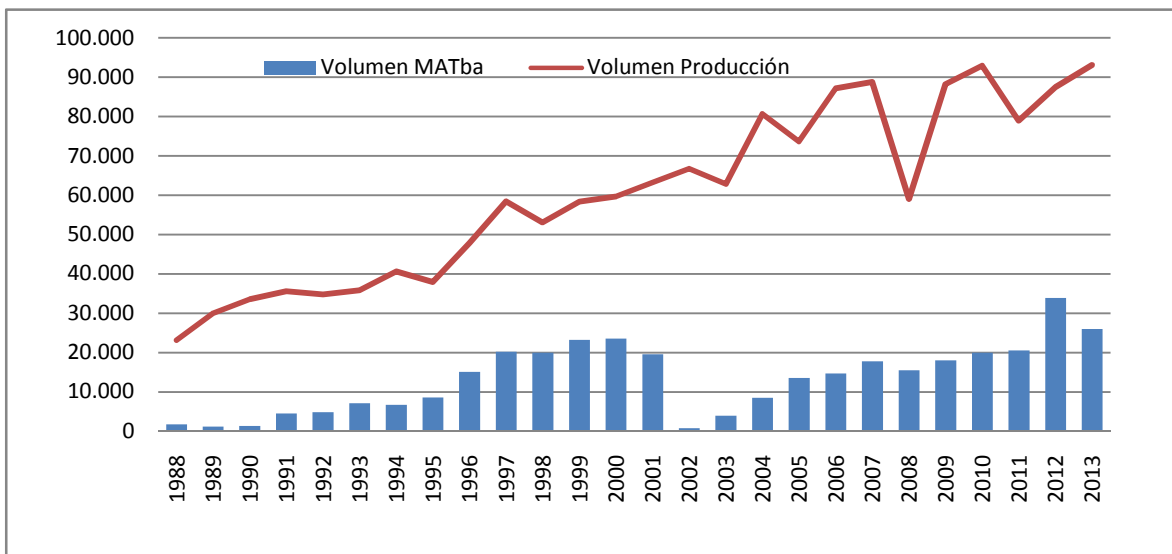
Teniendo en cuenta la reducida cosecha de Argentina en 2013/14 y las restricciones a las exportaciones (limitada apertura del registro de exportaciones), el país volverá a perder posiciones en el mercado brasileño a favor de EE.UU. y el resto de los socios del MERCOSUR. Se estima que en la campaña 2013/14 Argentina tendrá la menor exportación de trigo a Brasil de los últimos 24 años y cubrirá apenas 25% de ese mercado. Argentina ha perdido el estatus de proveedor confiable de Brasil, por lo que ese país ha generado relaciones con otras fuentes exportadoras de fuera de la región. Si continúa esta tendencia, Argentina podría perder su principal mercado en un producto tradicional que tanto ha aportado a su canasta exportadora y con el cual tiene una preferencia arancelaria que implica mayores precios.

Similares comentarios pueden hacerse para las exportaciones de carne vacuna. Luego de la recuperación del estatus sanitario para exportar carne (el brote de aftosa registrado en 2001 prácticamente cerró el acceso a todos los mercados), a partir de 2002 se inició un proceso de rápido crecimiento de las exportaciones de carne vacuna hasta 2005 (Gráfico 18). Las intervenciones posteriores limitaron el crecimiento de la producción (a diferencia de lo acontecido en los países vecinos de MERCOSUR - Cuadro A. 9 del Anexo) y las exportaciones, que cayeron a un mínimo en 2013, lo que ha implicado pérdidas de mercados relevantes, habiéndose llegado al extremo de no cumplir con las cuotas preferenciales de acceso a la UE. Desde otra perspectiva, la drástica caída del *stock* vacuno en el período 2008-2011 implicó una significativa disminución de la emisión de los GEI de Argentina (Gráfico A.10 de Anexo).

Impacto de las regulaciones en los mercados de futuros de granos

Las altas tasas de inflación vigentes durante muchas décadas en Argentina, hasta 1990, y la incertidumbre de la evolución del tipo de cambio en moneda constante dieron lugar a que el mercado de futuros tuviera escaso desarrollo en las décadas previas (1940 a 1980), lo que significó la carencia de un instrumento importante para la gestión del riesgo de precios. El Gráfico 20 permite verificar que la autorización del uso de las cotizaciones en dólares a partir de 1991 y la estabilidad monetaria registrada en los años noventa dieron lugar a un aumento significativo de los volúmenes operados, con las consecuentes ventajas para todos los operadores (vendedores y compradores) para la mitigación de los riesgos de mercado y de tipo de cambio.

Gráfico 20. Evolución de la producción total de granos y del volumen negociado en el Mercado a Término de Buenos Aires (MATba). Período 1988-2013
(miles de toneladas)



Fuente: MATba.

En 2002, las operaciones en dólares se limitaron, lo que tuvo un impacto inicial muy serio en la utilización de este instrumento, como se aprecia en el Gráfico 20. Pero posteriormente se encontraron mecanismos para mitigar parcialmente la limitación, por lo que el volumen creció hasta alcanzar un máximo en 2012, aunque el crecimiento fue de menor magnitud que el correspondiente a la producción de granos porque persisten algunos riesgos vinculados a la evolución del tipo de cambio oficial y las otras cotizaciones.

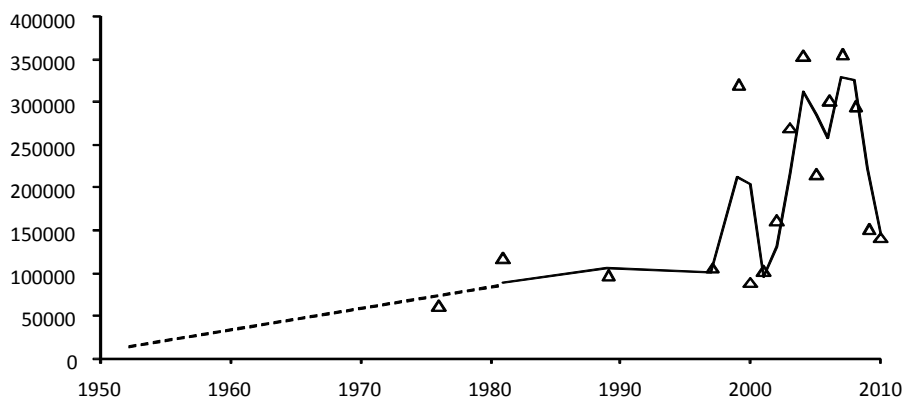
En el presente, el principal problema que enfrenta el mercado de futuros es la implementación de la nueva Ley del Mercado de Capitales. Su reglamentación plantea exigencias que no tienen adecuadamente en cuenta el funcionamiento de este tipo de mercados de *commodities* y que pueden resultar en una alta concentración de los operadores. Ello ha llevado nuevamente a una caída relevante de su utilización. Hasta el presente, las autoridades no han definido alternativas que permitan evitar la desaparición de gran parte de los operadores, con las implicancias negativas que ello puede tener.

Impacto de la nueva legislación de bosques. Leyes de conservación y uso de los recursos naturales.

La ley de bosques aprobada en 2007 ha contribuido a una mejor conservación y gestión de los recursos naturales. El Gráfico 21 muestra que en la zona más sensible de Argentina, el Noroeste, se registró una caída en la tasa de deforestación anual, a partir de la implementación de la nueva legislación.

El Gráfico A.9 del Anexo muestra la relativamente baja incidencia de la deforestación en la emisión total de GEI de la agricultura Argentina para el período 2007-2011. En cambio, se aprecia la alta participación de la emisión de GEI atribuible a la ganadería vacuna; Argentina posee uno de los mayores *stocks* de ganado vacuno del mundo y por ello aparece como uno de los 10 países con mayores emisiones de GEI (Gráfico A.11 del Anexo).

Gráfico 21. Evolución del área deforestada anualmente en el Noroeste de Argentina. 1950-2010 (ha/año)



Fuente: Viglizzo, E., 2011 con base en Volante et al.

△ Estimaciones satelitales

En cambio, Argentina aún no cuenta con legislación de nivel nacional en materia de ordenamiento territorial y de uso del suelo, por lo que la responsabilidad en este sentido está a cargo de los gobiernos provinciales. La carencia de un marco normativo nacional de ordenamiento territorial que contemple el uso del suelo se considera un vacío relevante para el objetivo deseable de asegurar un manejo responsable de los recursos naturales. Por otra parte, para el diseño de una legislación adecuada y equilibrada, la información científica disponible en Argentina con relación a la respuesta al manejo de los distintos tipos de suelos y ambientes es muy limitada, por lo que se plantea el desafío de contar con mayor investigación pública en la materia.

Impactos en la producción y exportación de biocombustibles

La producción de biocombustibles experimentó un crecimiento notable a partir de 2008. La producción de biodiesel totalizaba 170 mil toneladas en 2007 y se multiplicó hasta llegar a casi 2,5 millones en 2012. Las inversiones realizadas estuvieron motivadas por la combinación virtuosa de las políticas internas que favorecieron la instalación de nuevas plantas (beneficios fiscales al consumo e impuestos escalonados a la exportación), y el aprovechamiento de ventajas locales de acceso a la materia prima, el acceso a puertos y la corta o nula distancia entre las plantas de aceite y biodiesel. El dinámico proceso de inversiones en la industria del biodiesel argentino llevó la capacidad instalada del sector a 3 millones de toneladas en 2011, con plantas de alta tecnología y más grandes que las de los principales competidores⁴⁹. La industria se desarrolló inicialmente a partir de la demanda internacional creciente generada por algunos países, como la UE, que establecieron porcentajes de corte obligatorio con los combustibles fósiles para diversificar su matriz energética sin contar con suficiente oferta local (Gráfico 22). A partir de 2010, el Gobierno argentino estableció también un porcentaje de corte obligatorio de gasoil con biodiesel para el mercado interno⁵⁰. Lo anterior implicó un incremento de la demanda total, aunque en menor magnitud que la demanda de exportación.

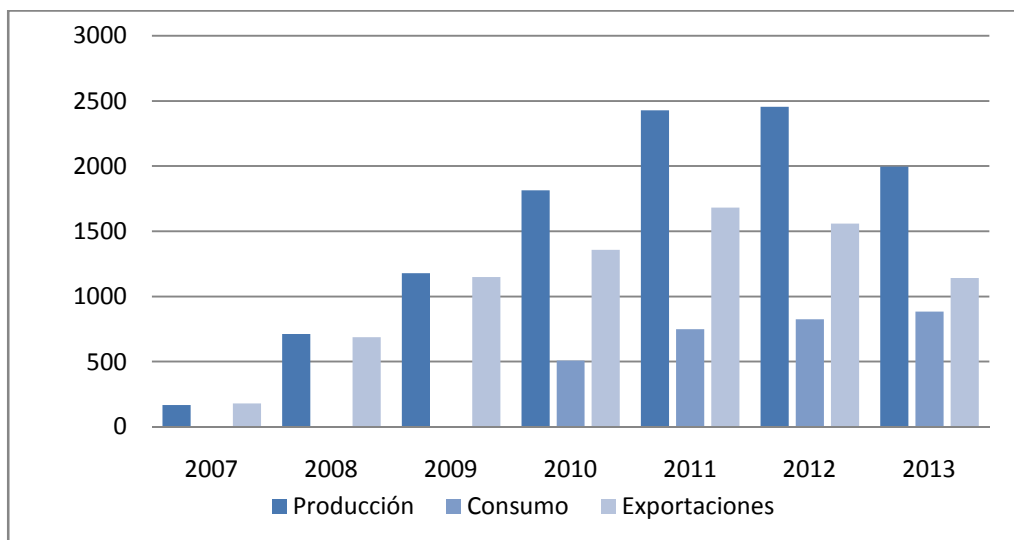
Durante 2013 y 2014 la producción de biodiesel enfrentó problemas en el mercado interno y en la exportación. Hubo cambios frecuentes en la legislación interna en materia de impuestos de exportación y precios de abastecimiento interno. A eso se adicionaron las medidas de defensa comercial

⁴⁹ La planta promedio en Argentina es 21% más grande que las europeas, 53% más grande que las brasileras y 133% más grande que las de EE.UU. (Cohan, 2012).

⁵⁰ Si bien el corte obligatorio establecido por la Resolución 1125/2013 de la Secretaría de Energía es de 10%, en 2013 el corte efectivo fue aproximadamente 8%.

implementadas por la UE, que paralizaron las ventas al principal mercado del biodiesel argentino en 2014 y afectaron seriamente la producción y las exportaciones del sector.

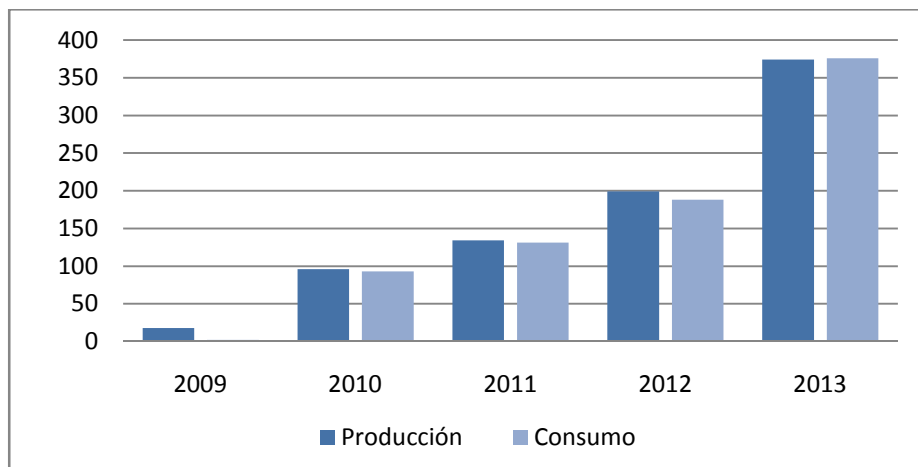
Gráfico 22. Evolución de la producción, el consumo interno y la exportación de biodiesel de Argentina (miles de toneladas)



Fuente: datos de INDEC y CARBIO.

La producción de etanol a base de maíz y caña de azúcar también ha mostrado un importante crecimiento en los últimos años, hasta alcanzar 374 mil toneladas en 2013 (Gráfico 23), lo que implicó la inversión en plantas modernas de procesamiento. En este caso, el destino casi exclusivo ha sido el mercado interno, creado a partir del establecimiento de un porcentaje de corte obligatorio con la nafta (en 2013 fue 6,5%⁵¹). Estimaciones privadas indican que en 2013, 64% del etanol fue elaborado a partir de caña de azúcar y 36% a partir de maíz.

Gráfico 23. Evolución de la producción y el consumo interno de bioetanol de Argentina (en miles de toneladas)



Fuente: INDEC.

⁵¹ La Resolución 44/2014 de la Secretaría de Energía estableció un corte obligatorio de 10% para diciembre de 2014.

Efecto integrado de las políticas de apoyo al productor de acuerdo a la metodología de la OCDE

Siguiendo la metodología de la OCDE para el cálculo de los equivalentes de subsidios al productor (PSE), Gallacher y Lema (2012) calcularon el apoyo total a los productores agrícolas argentinos durante el período comprendido entre los años 2007 y 2011. En esos años, el productor argentino tuvo PSE negativos, que significaron transferencias del sector al resto de la economía: al gobierno vía recaudación fiscal y a los consumidores a través de precios más bajos de los productos. El componente más importante de estas transferencias está dado por el Market Price Support (MPS), calculado sobre la base de la diferencia entre los precios internos al productor en presencia de las políticas públicas y los precios de referencia internacional, que representan el precio de oportunidad teórico para el productor.

Las políticas de impuestos y restricciones a las exportaciones implicaron que los productores recibieron un apoyo negativo, vía precios, superior a los 12 mil millones de dólares anuales para el promedio 2007-2011, lo que representó 34% del valor de la producción. Esta pérdida de ingresos para el productor se ha visto apenas compensada por los apoyos fiscales y programas de servicios generales⁵², que en promedio totalizaron 441 y 258 millones de dólares respectivamente (Cuadro 7).

Los productores de la OCDE y los del resto de los países de América Latina tienen apoyos totales (PSE) positivos. En cambio, los productores argentinos han tenido PSE sustancialmente negativos. En 2011 esos valores negativos representaron 43% de sus ingresos brutos promedios para el conjunto de los principales cultivos y actividades ganaderas analizadas⁵³ (Gráfico 24). Es decir que, para que para poder exportar los productores argentinos tienen que tener una competitividad 43% mayor a la que sería necesaria; y entre 50 y 65 % mayor a la de los principales competidores de la región y del mundo.

Cuadro 7. Transferencias de recursos desde el sector agrícola al resto de la economía
(millones de dólares)

Instrumento	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio anual 2007-11
Apoyos vía Precios (MPS)	-6.938	-17.158	-7.793	-9.059	-19.417	-12.073
Apoyos fiscales	195	714	549	566	183	441,4
Servicios generales (GSSE*)	189	229	253	263	357	258,2
Apoyo Total (TSE**)	-6.554	-16.215	-6.991	-8.230	-18.877	-11.373

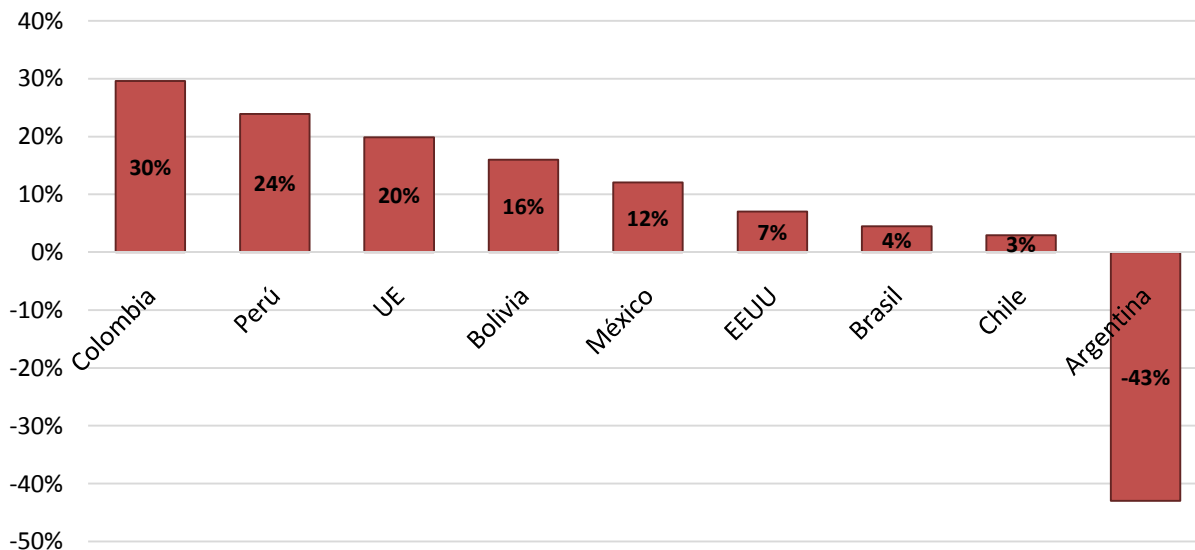
Fuente: Gallacher y Lema (2012).

Notas: *General Services Support Estimate. **Total Support Estimate calculado como la suma del PSE, GSSE y las transferencias a los consumidores de los contribuyentes.

⁵² El 70% del monto atribuido a apoyos fiscales corresponde a los subsidios otorgados a través de la ONCCA, que totalizaron 1.550 millones de dólares para todo el período. También dentro de estos apoyos se contabilizan subsidios a la tasa de interés y reestructuración de créditos y servicios de extensión y asesoramiento en finca. En servicios generales se cuentan programas de investigación y desarrollo, servicios de sanidad e inversión en infraestructura rural.

⁵³ El apoyo ha sido negativo para la mayoría de los productos, dado que las políticas implementadas han resultado en precios internos muy por debajo de los internacionales. Los productos más perjudicados fueron maíz, trigo y girasol, donde estas transferencias fueron en promedio equivalentes a 60% del valor de la producción. En cambio, leche, carne aviar y carne porcina recibieron apoyos positivos vía precios de los insumos, por los impuestos a las exportaciones de los granos (Figuras A.12 y A.13 del Anexo).

Gráfico 24. Apoyo estimado al productor agropecuario (PSE) en países seleccionados. Año 2011.
(% de los ingresos brutos del sector)



Fuente: Malarín (2012).

Nota: El PSE incluye todos los distintos tipos apoyos a la producción, entre ellos el apoyo neto a los precios de mercado (MPS).

Impacto de las políticas agrícolas en las proyecciones de crecimiento de la producción

Las políticas agrícolas implementadas han limitado las tasas de crecimiento de la producción. Pero además, si continuaran, repercutirían negativamente en las posibilidades de seguir creciendo con altas tasas en los próximos años. Diversas proyecciones realizadas por instituciones especializadas han señalado que en una década Argentina podría alcanzar una producción total de granos de entre 140 y 150 millones de toneladas, si se contara con un contexto de políticas favorables (AACREA, 2013; GPS, 2012; FPC, 2010).

Asimismo, las metas de producción de granos establecidas para 2020 por el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA2) eran de 157 millones de toneladas⁵⁴, es decir una cifra ambiciosa si se toma en cuenta que en el año de base (2010) la producción era 100 millones de toneladas. Las metas mencionadas eran alcanzables en el término de 10 años, teniendo en cuenta las posibilidades existentes de continuar aumentando la superficie cultivada y los rendimientos. En el caso de los granos, para llegar a la nueva meta de producción, fijada en 154,4 millones de toneladas, sería necesario crecer a una tasa promedio anual de 4,4% entre 2010 y 2020. Sin embargo, cumplidos ya los primeros cuatro años del horizonte temporal del PEA2, la producción ha crecido sólo 25% de lo necesario (0,9% promedio anual).

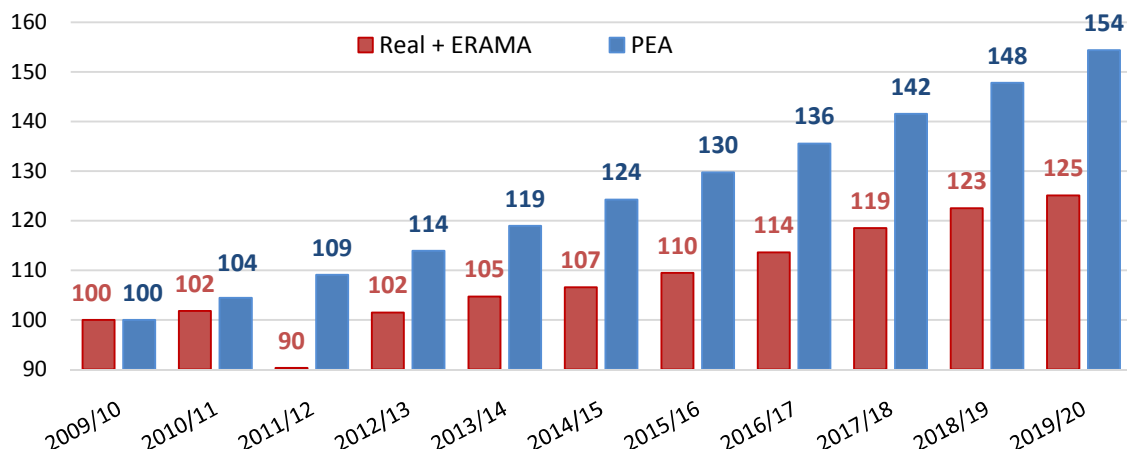
La Fundación INAI realiza anualmente proyecciones de producción para la década siguiente mediante el modelo de simulación PEATSim-Ar⁵⁵. En forma similar a lo realizado en otros *outlooks* de diversas instituciones internacionales, se simula la evolución de la producción y el comercio de productos agrícolas bajo una serie de supuestos. Entre ellos se asume la continuidad de las actuales políticas agrícolas de Argentina. La estimación del “Escenario de Referencia Agroindustrial Mundial y Argentino al 2023” elaborado por INAI indica que para los próximos años se registraría un crecimiento de la

⁵⁴Debido al estancamiento de la producción en los últimos años, esta meta fue reducida en 2014 por el MINAGRI a 154,4 millones de toneladas.

⁵⁵El PEATSim-Ar es un modelo de equilibrio parcial ajustado a las condiciones de Argentina a partir del modelo PEATSim, desarrollado por la Universidad de Pennsylvania y el ERS-USDA.

producción de granos de 2,7% anual, alcanzando sólo 125 millones de toneladas de granos (cereales y oleaginosos) en 2020, es decir, la mitad de la meta establecida en el PEA. El Gráfico 25 representa la evolución de ambas opciones y permite afirmar que la continuidad de las políticas actuales limitará significativamente el crecimiento de la producción y no permitirá alcanzar los objetivos planteados en el PEA ajustado en 2014.

Gráfico 25. Proyección de la producción argentina de granos para 2020 y metas del PEA2
(en millones de toneladas)



Fuente: elaboración de datos de MINAGRI, Bolsa de Cereales, ERAMA –INAI, PEA2 y metas ajustadas en 2014.

Notas: para las campañas 2009/10 a 2013/14 se usaron datos históricos de producción de la Bolsa de Cereales y MINAGRI. Para los años proyectados se usaron los resultados del ERAMA 2023 de la Fundación INAI y las metas del PEA2.

Similares apreciaciones pueden hacerse para otras producciones agroindustriales importantes de Argentina. Así, por ejemplo, en el Cuadro 8 se incluyen las proyecciones para la producción de leche y carne vacuna a 2020 realizadas en otros estudios (Regúnaga et al, 2011), las metas incluidas en la versión del PEA 2010 y las ajustadas en 2014, y los resultados de las proyecciones del ERAMA 2023 asumiendo la continuidad de las actuales políticas agropecuarias de Argentina. En estos casos también puede observarse que, si no se modifican las políticas vigentes, las tasas de crecimiento de la producción ganadera serán muy inferiores a las potenciales y lo mismo acontecería con las exportaciones. En el caso de la carne vacuna la meta de exportaciones para 2020 del PEA está en el rango de 0,7 a 1 millón de toneladas; en el caso del estudio de ANAV el rango es de 1,1 a 1,7 millones de toneladas; y la simulación de ERAMA da sólo 0,25 millones de toneladas.

Cuadro 8. Proyecciones de la producción de leche y de carne vacuna de Argentina para el año 2020
(miles de millones de litros de leche y millones de toneladas de carne equivalente carcasa)

Productos	Año base 2010	Proyecciones al año 2020				
		ERAMA	ANAV baja*	ANAV alta*	PEA 2(2010)	PEA 2014
Leche	10,3	13,3	15,0	18,0	18,3	16,4
Carne bovina	2,6	3,0	3,7	4,2	3,8	3,5

Fuente: datos de ERAMA-INAI (2014); Regúnaga y García Tobar para ANAV (2011); MINAGRI-PEA (2010 y 2014).

Nota: * estas proyecciones se realizaron a partir del supuesto de que se reformulan las políticas ganaderas de acuerdo a las propuestas de Políticas de Estado para el sector contenidas en el Capítulo VI de la publicación de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria (ANAV) a la que se hace referencia.

Dado que Argentina es exportador de todos estos productos (granos y derivados, carne bovina, lácteos) y el consumo interno per cápita de los mismos se encuentra prácticamente saturado, los aumentos de la producción se destinan casi totalmente a la exportación. Por este motivo, un desempeño pobre de la producción local no sólo repercute en el crecimiento, el empleo y el desarrollo territorial de Argentina, sino que además tiene un impacto directo negativo en la seguridad alimentaria global. Se considera importante notar que, por las circunstancias mencionadas, hay una coincidencia interesante entre los objetivos de desarrollo sustentable de Argentina basado en el crecimiento a largo plazo de su sector agroindustrial y la seguridad alimentaria global.

5. Recomendaciones para las políticas agroindustriales de Argentina

Las principales lecciones aprendidas con el análisis de los resultados de las políticas agrícolas implementadas durante la última década, que se describieron en el Capítulo 4, permiten afirmar que el desarrollo sustentable de Argentina y la seguridad alimentaria global pueden mejorarse significativamente a partir de un cambio en la visión, misión y objetivos para el sector agroalimentario y agroindustrial de Argentina, a establecer y acordar con todos los sectores económicos y sociales interesados. Esto debe consolidarse en Políticas de Estado, es decir, políticas a largo plazo que sería deseable establecer con la legislación nacional correspondiente para no depender de decisiones administrativas del Poder Ejecutivo, que dan origen a incertidumbres y no promueven las inversiones que implican largos períodos de maduración.

Propuesta de nueva visión del sector agroindustrial argentino

El sector agroalimentario argentino merece una atención prioritaria por parte de las políticas públicas, en virtud de que tiene un enorme potencial de crecimiento económico y puede realizar aportes significativos al desarrollo sustentable, basado en: i) la existencia de un mercado internacional dinámico y de gran magnitud para los principales productos; ii) la elevada competitividad internacional alcanzada en cada uno de los principales eslabones que integran las cadenas de valor y las redes de empresas que los vinculan; iii) el desarrollo modelos de negocios que son sustentables económicamente y amigables con el ambiente, si cuentan con un contexto adecuado; iv) los altos efectos multiplicadores de producción y empleo que poseen las principales cadenas de valor, superiores al promedio de la economía; v) la alta cobertura a nivel país involucrada en las actividades productivas y de servicios, que hace que su crecimiento sea de gran importancia para lograr un mejor equilibrio en el desarrollo y la distribución territorial del ingreso de Argentina.

Teniendo en cuenta los fundamentos anteriores, así como los objetivos de desarrollo sustentable de Argentina y la seguridad alimentaria global, se sugiere revisar las estrategias, prioridades y roles asignados al sector agropecuario en la década analizada, a partir de una visión alternativa, que se indica a continuación:

“El sector agroindustrial es uno de los componentes estratégicos de un programa de crecimiento económico y social sustentable de Argentina, de generación de empleo genuino y de desarrollo armónico de todo el territorio nacional”.

Esta nueva visión implica dejar de lado las otras prioridades asignadas previamente. La competitividad de los sectores manufactureros debe estar basada en la innovación y en la inserción eficiente en las cadenas de valor globales y no en salarios bajos que requieran precios internos de los alimentos inferiores a los vigentes en otros países que no protegen su agricultura. Las políticas agrícolas tampoco deben ser una fuente de recaudación fiscal con presión tributaria sustancialmente superior al resto de los sectores

económicos, dado que esta discriminación tiene impactos muy negativos en la distribución regional del ingreso y en el empleo en el interior del país.

Se debe dejar de lado también una falsa dicotomía entre exportar y abastecer el mercado interno, que ha dado marco a las políticas de la década analizada, que han resultado en las claras falencias descriptas en el Capítulo 4. La provisión nacional estará asegurada si existen los incentivos para aumentar la producción. Y los precios al consumidor en Argentina serán inferiores a los del mercado internacional si los volúmenes de exportación son proporcionalmente altos en relación a la producción del país. La mejor contribución de las políticas agrícolas al control de la inflación es asegurar una oferta sostenida de productos; los controles de precios pueden tener un efecto temporario de reducción de la inflación, pero usualmente terminan reduciendo la oferta, lo que acarrea problemas inflacionarios.

Por otra parte, en materia alimentaria existe una amplia experiencia internacional de políticas de ayudas directas a la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza (tales como el programa “Hambre Cero” de Brasil, los “Food Stamps” de EE.UU., entre otros). Se trata de programas alimentarios mucho más eficientes que los programas de rebaja masiva de los precios de los alimentos que generan desincentivos a la producción y no tienen en cuenta que una alta proporción de los pobres son rurales.

Las ideas centrales de la visión propuesta son similares a los conceptos priorizados en la visión del PEA2: 1) liderazgo mundial en la producción agroalimentaria; 2) producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales de calidad y con valor agregado local; 3) asegurar la provisión alimentaria nacional y satisfacer la demanda internacional en cantidad y calidad; y 4) promover el desarrollo económico y social de la Nación y sus regiones en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental. En la Gráfico A.14 del Anexo se incluyen estos conceptos contenidos en el documento del PEA2.

Al respecto cabe señalar que dicho documento, que implicó un intenso trabajo técnico y de consulta institucional que realizó en MINAGRI durante más de un año, contiene un buen diagnóstico del sector, así como una visión y objetivos diferentes a los que orientaron las políticas comerciales y agrícolas detalladas en los Capítulos 2 y 3 del presente documento; y contiene metas ambiciosas, pero factibles, si se aplicaran las políticas adecuadas, que no han sido las efectivamente implementadas durante la última década y que explican la falta de cumplimiento de las metas. Curiosamente, el PEA2 no contiene las políticas e instrumentos necesarios para cumplir con sus objetivos y metas⁵⁶.

Propuesta de las principales estrategias, objetivos e instrumentos de las políticas agrícolas

Las propuestas que se indican a continuación tienen como marco general los lineamientos de una estrategia de desarrollo sustentable de la agroindustria argentina que contemple un adecuado balance entre las tres dimensiones de la sustentabilidad: económica, social y ambiental.

5.1. Contexto de políticas para promover el crecimiento de la agricultura, tendiendo a eliminar la actual desprotección

5.1.1. Eliminar la desprotección comercial de las actividades agropecuarias

La desprotección comercial, sintetizada en los Equivalentes de Subsidios al Productor (PSE) extremadamente negativos, y los altos niveles de presión tributaria del sector concentrados en

⁵⁶En cambio, un grupo de ex –Secretarios de Agricultura de distintos gobiernos democráticos de los últimos 34 años, acordó un documento en el que no sólo se incluyen la visión y objetivos, sino también las principales políticas públicas sugeridas como Políticas de Estado para el sector (Reca et al 2011).

impuestos que gravan al comercio y las transacciones financieras⁵⁷, no son compatibles con una estrategia de crecimiento sostenido y sustentable, que contemple las tres dimensiones mencionadas; los Gráficos 11, 15, 17, 18, 23 y 24 son elocuentes.

Para que la agricultura argentina pueda crecer de manera sostenida, en todas sus regiones y con las principales actividades agroindustriales, y que pueda ser un factor dinámico del crecimiento de la economía nacional y del empleo, requiere un contexto de incentivos similares a los que tienen los productores en los países exportadores más competitivos, que no basan su crecimiento en subsidios (tales como Australia, Brasil, Chile, Nueva Zelanda, Paraguay y Uruguay, entre otros). Es necesario reemplazar la estrategia de sustitución de importaciones y de desprotección comercial de la agricultura por una alternativa que tienda a promover el crecimiento de la producción y las exportaciones y deje de lado los impuestos que gravan las exportaciones y las transacciones comerciales, así como las regulaciones e intervenciones que distorsionan el funcionamiento de los mercados y deprimen los precios de los productos primarios. El objetivo es lograr una mejora de los precios relativos insumo-producto internos para asimilarlos a los vigentes en el mercado internacional, contemplando los siguientes aspectos:

- Eliminación inmediata de las cuotas de exportación y otras intervenciones gubernamentales en el comercio interior y exterior (de la ONCCA, AFIP, UCESCI, Sec. Comercio). Durante muchas décadas Argentina no ha aplicado prohibiciones de exportación de granos, carnes y lácteos sin que se registraran carencias para el abastecimiento del mercado interno. En el Capítulo 4 se han mostrado evidencias de la ineficiencia de estas políticas para el control de la inflación y sus impactos negativos en el desempeño de los mercados.
- Eliminación de los impuestos a las exportaciones con diferenciales estratégicos marginales (muy pequeños, como es el caso de los subproductos de soja) y su sustitución por los impuestos nacionales que gravan las rentas, los activos y el IVA⁵⁸. El objetivo a mediano plazo es que el sector agroindustrial tribute con la misma estructura de impuestos nacionales coparticipables aplicada al resto de los sectores económicos. Es posible que la implementación del objetivo requiera cierta gradualidad, hasta lograr las compensaciones; transitoriamente los impuestos a las exportaciones no eliminados se podrían contemplar como anticipos del impuesto a las Ganancias. Diversos estudios realizados indican que la compensación puede lograrse en dos o tres años. Hay evidencias previas de eliminación de estos impuestos y su compensación con otros impuestos que no desincentivan la producción y las exportaciones, como fue el caso del primer quinquenio de los años noventa.
- Eliminación de otros impuestos que gravan al comercio interno (transferencias financieras, sistemas de canje) y su sustitución por los impuestos generales que gravan las rentas, los activos y el IVA. También en este caso puede resultar necesaria cierta gradualidad.
- Reducción de los impuestos a las importaciones de algunos bienes e insumos estratégicos. Reducir el costo de los bienes de capital es muy importante para la modernización de los equipos y para mejorar la competitividad (por ejemplo, la flota de camiones, que tiene serios problemas de obsolescencia). Existe experiencia previa en Argentina de la utilización de compensaciones para la industria local.

⁵⁷ La altísima participación de del Estado en la renta agrícola limita la capacidad de ahorro e inversión aun en las producciones más competitivas de la Región Pampeana.

⁵⁸ La eliminación de estos impuestos resulta en una mayor recaudación de los impuestos nacionales coparticipables con las Provincias (Ganancias, IVA) y mayor recaudación de los impuestos provinciales y locales, incrementando así los recursos de las Provincias, que tienen a su cargo la mayor parte de los programas sociales (salud, educación, seguridad, etc.) y los referentes a los recursos naturales. Esto implica brindarles la posibilidad de mejorar la inversión pública local para el desarrollo humano. Por otra parte, los mayores ingresos y rentas agropecuarias contribuyen a reducir la incidencia de los impuestos provinciales que gravan la tierra.

5.1.2. Promover el buen desempeño de los mercados agropecuarios

El grave deterioro de los servicios públicos de apoyo y control de la producción y el comercio de productos agropecuarios (que culminaron con la eliminación de la ONCCA) y las intervenciones públicas directas mediante la implementación de prohibiciones, cuotas, precios máximos y otros mecanismos, han resultado en un deficiente desempeño de los principales mercados agropecuarios.

Es necesario dar transparencia y promover la competencia en la comercialización interna y en la exportación de los productos agropecuarios mediante la adopción de reglas claras, predecibles y estables, que reemplacen el ejercicio arbitrario de la autoridad administrativa.

Para lograr un buen desempeño de los mercados, también es prioritario el fortalecimiento institucional del sector público agropecuario en las áreas de información y control comercial para mejorar sustancialmente los sistemas de informaciones de oferta, demanda y precios de las principales cadenas, así como para combatir efectivamente la competencia desleal de algunos participantes. En el caso de las carnes vacunas y porcinas, el doble estándar comercial y sanitario constituye una barrera crítica para la modernización y competitividad internacional del sector.

En relación a los mercados de futuros de granos es necesario revisar los alcances de la Ley 26.831 y su reglamentación para evitar una excesiva concentración de los operadores y la incertidumbre que se ha generado. Aquí también es urgente la adopción de reglas claras, predecibles y estables, que reemplacen el ejercicio arbitrario de la autoridad administrativa. Asimismo, la unificación de los mercados cambiarios que se propone en A.3, permitirá autorizar nuevamente las operaciones en dólares sin restricciones.

5.1.3. Crear un ambiente macroeconómico destinado a promover la inversión y el crecimiento

El contexto macroeconómico favorable es una condición necesaria para promover la inversión y el crecimiento, pero sus alcances exceden a los objetivos del presente documento. Por ello se hace una breve enumeración de sus principales componentes, sin pretender profundizar en el tema.

Se considera prioritario retornar a la estabilidad macroeconómica, como la vigente en la mayor parte de los países del mundo, lo que implica desactivar las fuentes subyacentes de inestabilidad: el crecimiento del gasto público por encima de la recaudación. El resultado fiscal estructural debe hacer compatible una política fiscal anticíclica con la sostenibilidad de la deuda pública. Es necesario también desmontar progresivamente los elevados subsidios regresivos, que benefician a los sectores sociales medios y altos, y privilegiar el gasto social y la inversión en infraestructura⁵⁹. La política cambiaria debe tender a un tipo de cambio único; y en un marco de estabilidad de precios, la gestión macroeconómica debe evitar la repetición de los episodios de atraso cambiario y sobreendeudamiento externo, lo que exige una conducta fiscal prudente, sostenible y contracíclica.

5.2. Argentina debe integrarse al mundo

El potencial de crecimiento de la agricultura argentina excede en forma notable las necesidades del consumo interno, por lo que el país puede jugar un rol de liderazgo en la atención de los problemas de la seguridad alimentaria global, al mismo tiempo que avanza en su desarrollo económico y social pivotando en el crecimiento del sector agroindustrial. Para eso es necesario que Argentina cumpla con

⁵⁹ Este objetivo implica reformas fiscales destinadas a aumentar la importancia relativa de los impuestos co-participados, eliminando los impuestos que penalizan la inversión y el aumento de la productividad y la oferta, pero satisfaciendo las necesidades genuinas de recaudación, locales y nacionales. La política cambiaria debe tender a un tipo de cambio único y libre; y en un marco de estabilidad de precios la gestión macroeconómica debe evitar la repetición de los episodios de atraso cambiario y sobreendeudamiento externo, lo que exige una conducta fiscal prudente, sostenible y contracíclica.

sus compromisos comerciales internacionales y que participe activamente en el nuevo mapa de integración económica y comercial global, lo que implica:

- **Normalizar las relaciones financieras con el resto del mundo.** El enorme potencial de crecimiento en materia energética, de infraestructura y agroindustrial de Argentina, permitirán contribuir a promover la inversión extranjera en forma inmediata en esos sectores y mejorar la posición externa, para lo que se requiere restablecer las buenas relaciones financieras con el resto del mundo.
- **Insertarse dinámicamente en los mercados internacionales.** Argentina debe participar activamente en las negociaciones internacionales que impulsen un comercio mundial sin barreras a la producción agropecuaria y que ubiquen al país como proveedor confiable y responsable de alimentos, fibras y biocombustibles⁶⁰. Se debe mejorar el acceso a los mercados de mayor importancia, mediante una estrategia ofensiva en materia de TLC. Para eso es necesario el estricto cumplimiento de los compromisos comerciales asumidos en el marco de la OMC y dejar de lado las políticas aplicadas en la última década que han limitado las importaciones con instrumentos y procedimientos administrativos que violan dichos acuerdos. Asimismo, es necesario fortalecer el MERCOSUR, o bien cambiar sus alcances para llevar adelante la estrategia ofensiva de integración.
- **La promoción comercial** es un instrumento clave para mejorar el conocimiento y acceso a los mercados, especialmente en productos diferenciados con agregado de valor. Esto implica aumentar sustancialmente los recursos y la prioridad política asignados actualmente a la promoción del comercio exterior, mediante la creación de una agencia de promoción relevante.

5.3. Aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos naturales

Argentina y el resto del mundo enfrentan el gran desafío de incrementar sustancialmente los rendimientos para atender a la seguridad alimentaria global, dada la escasez creciente de nuevas tierras para incorporar a la producción de alimentos. Pero dicho propósito hoy enfrenta nuevos desafíos vinculados a la necesidad de lograr, al mismo tiempo, aumentos de rendimientos y una mayor eficiencia en el uso de los recursos (tierra, fertilizantes, agroquímicos, energía) para conservar los recursos y limitar el calentamiento global. Eso implica asignar una alta prioridad a la investigación y desarrollo agrícola (I+D Ag), a través de la redefinición de las prioridades y estrategias del sistema público-privado de I+D Ag. En las décadas, el sector público no ha asignado la prioridad necesaria a la investigación de aquellos aspectos que son bienes públicos, que normalmente no investiga el sector privado (por ejemplo conocimiento de los recursos naturales y las implicancias de las alternativas de su manejo). Para todo ello se propone:

- Aumentar sustancialmente la intensidad de la inversión pública en I+D Ag, asignando una alta prioridad a la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de información y comunicación.
- Promover un aumento significativo de la inversión privada, a partir de: i) una adecuada articulación con el sistema público (se carece de un plan estratégico del sistema público-privado en su conjunto⁶¹); ii) el respeto de la propiedad intelectual de las innovaciones⁶²; y iii) la seguridad jurídica de las inversiones.
- Redefinir las prioridades de la agenda de investigación y desarrollo del conjunto del sistema de I+D Ag, para contemplar los aumentos de eficiencia en el uso de los recursos, promover un mejor conocimiento de los recursos naturales y los impactos de las prácticas de manejo, e incorporar los

⁶⁰ Un aspecto importante a resolver es el de la sincronización en la aprobación de los OGMs en los distintos países.

⁶¹ Los modelos de gestión de las instituciones públicas no contemplan adecuadamente este objetivo.

⁶² La legislación de semillas vigente no contribuye a esto.

aspectos de logística y procesamiento, tendientes a aumentar la eficiencia en dichas etapas de las cadenas y a reducir las pérdidas físicas y de calidad en las etapas de postcosecha⁶³.

5.4. Mejorar los estándares sanitarios y de calidad

Argentina debe buscar los mejores estándares sanitarios, de calidad e inocuidad de los alimentos, pues eso permitirá aumentar los precios de venta y consecuentemente la competitividad del sector.

Para eso, el SENASA debe disponer de los recursos públicos necesarios para contar con profesionales de altas calificaciones e implementar programas y prácticas institucionales que permitan ganar reconocimiento y confiabilidad a nivel mundial. Asimismo, es necesario el rediseño de los modelos de gestión del sistema público, para lograr un eficiente mecanismo de articulación público-privada en materia de prevención, luchas sanitarias, controles y certificaciones.

5.5. Promover la conservación de los recursos naturales y las buenas prácticas agrícolas y ganaderas

Es necesario contar con marcos normativos, elaborados sobre bases científicas y a partir de un buen conocimiento de dichos recursos y el ambiente, que permitan promover la conservación de los recursos naturales, evitando los vacíos actuales y las regulaciones no basadas en criterios científicos⁶⁴. Para ello se propone:

- Incrementar significativamente los recursos públicos destinados a generar mayor conocimiento sobre la capacidad y el uso sustentable de los recursos naturales.
- Establecer un marco federal de Política de Conservación de Suelos y Aguas para todas las producciones agropecuarias, en concurrencia con el Ordenamiento Territorial que las Provincias deben implementar para el uso racional de los recursos naturales del país.
- Promover las buenas prácticas agrícolas en el uso del suelo, aguas e insumos (siembra directa, agricultura de precisión, manejo integrado de plagas, control del uso de insumos químicos, reposición de nutrientes, etcétera). Similares apreciaciones caben para la ganadería, así como para el resto de los eslabones de las cadenas agroindustriales. Con estos propósitos se recomienda aumentar los esfuerzos de extensión de las BPA al productor y otros participantes y operadores, contemplando el desarrollo de un programa de incentivos económicos.
- Fomentar el desarrollo forestal, especialmente en tierras susceptibles a la erosión.

5.6. Aumentar de la inversión en infraestructura logística y de transporte

En forma similar a lo señalado para los aspectos macroeconómicos, en este documento se hace una breve mención a la necesidad de contar con mayor inversión en infraestructura logística y de transporte, dado que las actuales carencias tienen implicancias negativas en el desarrollo económico y social del país (especialmente para las regiones más alejadas de los puertos y centros urbanos), así como en el desempeño de los mercados y en las pérdidas postcosecha. No se pretende profundizar en el tema, dado que sus alcances exceden a los objetivos específicos del presente documento.

El principal problema en esta materia es la falta de visión y de estrategia global y de largo plazo, consensuada entre las distintas jurisdicciones y actores. El crecimiento y desarrollo de la infraestructura han sido casi espontáneos y de acuerdo a necesidades inmediatas; es decir, sin una visión sistemática a largo plazo. Como estrategia a mediano y largo plazo se propone:

⁶³ Reducir los altos porcentajes de pérdidas postcosecha existentes aumentará la eficiencia en el uso de los recursos.

⁶⁴ La actual legislación de bosques nativos, si bien ha contribuido a limitar la deforestación, es un caso típico de marco normativo no basado en criterios científicos.

- Recuperar y fortalecer el transporte ferroviario de cargas para aumentar la inversión pública en el sistema y promoviendo la participación de la inversión privada.
- Desarrollar la red de autopistas y su integración a los ferrocarriles y puertos mediante la aprobación del proyecto ley para la red federal de autopistas, que ha recibido la adhesión de numerosas instituciones del sector agroindustrial y de otras organizaciones de la sociedad civil.
- Garantizar la transitabilidad de los caminos rurales, valiéndose de las tasas viales municipales y otros recursos recaudados con este destino para reducir el aislamiento y las ineficiencias y altos costos de transporte de esta red.
- Desarrollar el transporte fluvial. Concretar los tres ejes viales transversales: el corredor bi-oceánico Norte Grande, el corredor Central y el corredor de la Patagonia.
- Aumentar la productividad e incorporar nuevas tierras al proceso productivo mediante inversiones en riego y en agua de bebida para la ganadería, principalmente en las economías regionales.

5.7. Fortalecer los programas sociales y de apoyo a las comunidades rurales y a las PYMES agroindustriales

Teniendo en cuenta la importancia social y cuantitativa de los pequeños agricultores y sus comunidades, es necesario diseñar y ejecutar políticas específicas de apoyo a la agricultura familiar que faciliten su acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los mercados de productos e insumos mediante nuevas formas de organización. Lo anterior implica fortalecer y profesionalizar diversos programas que han mostrado éxitos en épocas previas, tales como el Programa Social Agropecuario, Cambio Rural, Pro-Huerta y diversos programas de asistencia técnica y financiera para pequeños agricultores cofinanciados con fondos de FIDA, BID y otras instituciones y agencias de desarrollo para eliminar su utilización con fines políticos. Asimismo, se sugiere instrumentar un programa de apoyo a los productores para reducir los costos de los seguros agrícolas con financiamiento del Gobierno Nacional, adicional al que se implementa actualmente para las emergencias agropecuarias.

Se propone además instrumentar una política transparente de apoyo alimentario (tarjeta alimentaria) dirigida a los segmentos que se encuentran debajo de la línea de pobreza; y replantear las prioridades de inversión pública, teniendo en cuenta las necesidades de la agricultura familiar en las decisiones de inversión en infraestructura de caminos rurales, educación, salud, comunicaciones y electrificación, dado que en este ámbito se registran los mayores problemas de pobreza y desarrollo humano.

Brindar oportunidades productivas en el interior e infraestructura social y de apoyo a la producción, son instrumentos fundamentales para limitar la migración rural urbana traumática, que se ha registrado por décadas en el país.

6. Bibliografía

- Anania G. (2013). *Agricultural Export Restrictions and the WTO, what options do policy makers have for Promoting Food Security?*. ICTSD.
- Anlló, G., Bisang, R. et al. (2013). *Claves para Repensar el Agro Argentino*. Eudeba.
- Baracat, E. et al. (2013). *Sustaining Trade Reform, Institutional Lessons from Argentina and Peru*. The World Bank.
- Bisang, Roberto (2011). *Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?*. Boletín Informativo Techint.
- Butler, I. (2014). *Capacidad productiva y cadenas de valor en la estrategia de desarrollo y de inserción internacional*. IERAL.
- Calvo P. (2014). *Welfare impact of wheat export restrictions in Argentina: Non-parametric analysis on urban households*. UNCTAD.
- Castro, J. (2014). *Agricultura e Industria en la Argentina. Un futuro común*. Ediciones Pluma Digital.
- Castro y Diaz Frers (2008). *Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo*. CIPPEC.
- CEPAL (2014). *Integración Regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*.
- CEPAL 2014. *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012*.
- Cetrángolo H. et al (2008). *Impuestos a las Exportaciones y otras Barreras no Arancelarias: Consecuencias, Impactos y Políticas Alternativas*. Documento para el Banco Mundial. UdeSA.
- Cincunegui, J. (2010). *Análisis de factibilidad de generar valor agregado en los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países seleccionados*. Progr. BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Cohan L. (2012). *El aporte de la cadena de la soja a la economía argentina*.
- Confederaciones Rurales Argentinas (2012). *De la tierra a la mesa*.
- Costa y Puricelli (2009). *Impact of the government policies on the Argentine Agriculture: the wheat case in the Southeast Buenos Aires*. VII International Pensa Conference.
- Dente y Vaio (2009). *Intervención oficial en los mercados. El caso del trigo argentino 2006/09*. Seminario "A Todo Trigo 09".
- Elverdín P. (2014). *Los países del ABPU y su participación en la agricultura mundial*. GPS.
- FADA. *Renta agrícola y el efecto de la devaluación en la producción*. Índice FADA, Marzo 2014.
- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina (2009). *Política Agroindustrial: fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria*.
- Fundación INAI (2009). *Modalidades de inserción agrícola para Argentina y marco jurídico internacional*. Foro de la Cadena Agroindustrial.
- Fundación INAI (2014). *Escenario de Referencia Agroindustrial Mundial y Argentino al 2023*.
- Fundación INAI (2014). *Nuevo Regionalismo: consecuencias para el comercio agroindustrial*.
- Illescas N. (2014). *OMC: Fallo adverso para Argentina*. Fundación INAI.
- Krivonos and Dawe et al. *Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean. Country case studies*. FAO.
- Llach J. et al. (2004). *La generación de empleo en las cadenas agroindustriales*. Fundación Producir Conservando.
- Llach y Lagos (2014). *El País de las Desmesuras. Raíces del retraso de la Argentina*. El Ateneo.

- Lema y Gallacher (2012). *Producer Support Estimates: Argentine Agriculture*. Report prepared for the Inter-American Development Bank.
- Liboreiro E., Tejeda Rodríguez A, e Illescas N. (2012), *El diferendo comercial entre Argentina y China de 2010*. Fundación INAI.
- Lódola et al. (2010), *Mapa de cadenas agroalimentarias argentinas*. En Anlló, Bisang y Salvatierra, *Cambios Estructurales en las Actividades Agropecuarias, de lo primario a las cadenas globales de valor*. CEPAL-PROSAP.
- López y Oliverio (2010), *La Agricultura Argentina al 2020*. Fundación Producir Conservando.
- Malarín H. (2012). *Argentina: aprovechando el potencial del agro a futuro*. División de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Gestión de Riesgos de Desastres, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martini M. (2009). *Relevamiento de instrumentos de comercio destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones*. Programa BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- MINAGRI (2011). PEA 2. *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*.
- Nogués y Porto (2007). *Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial*. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Nogués J. (2011). *Agricultural export barriers, and domestic prices in Argentina during the last decade*. FAO.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2014). *Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social (2010 - 2013)*. Universidad Católica Argentina.
- Peri G. (2009). *Cadenas de producción. Análisis de Protección Efectiva*. Programa BID-FOMIN de Inserción Agrícola.
- Rebizo M. y Tejeda Rodríguez A. (2011). *Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas*. CEPAL-PROSAP.
- Reca L. et al. (2011). *La Agroindustria para el Desarrollo Argentino. Aportes para una Política de Estado*. CARI.
- Regúnaga M. y J. García Tobar (2011). *Cadenas de base pecuaria, una gran oportunidad*. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria.
- Regúnaga M. (2011). *Implications of the Organization of the Commodity Production and Processing Industry. The Soybean Chain in Argentina*. World Bank-LAC Occasional Papers Series.
- Regúnaga, M. (2008) *El escenario internacional agroalimentario y las opciones de políticas agropecuarias y alimentarias*. CARI.
- Regúnaga, M. (2013). *Seguridad Alimentaria Global y Recursos Naturales Agrícolas. Papel y visión de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. Grupo de Países Productores del Sur.
- Rodríguez J. (2006). *Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica*. Realidad Económica 218.
- Trejos, R. et al. (2004). *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. IICA. San José.
- Viglizzo E. et al. (2011). *Expansión de la Frontera Agropecuaria en Argentina y su Impacto Ecológico-Ambiental*. INTA.
- Viglizzo E. (2014). *La Huella de Carbono en la Agroindustria*. INTA.