

La agricultura argentina: cambios recientes, desafíos futuros y conflictos latentes

*Roberto Bisang **

Tema: El agro argentino, en base a su potencialidad natural y a los cambios técnico-organizacionales recientes, se ha convertido en un sector con fuerte capacidad de captar rentas internacionales de magnitud; ello replantea las formas y el sentido de las intervenciones públicas (entre ellas los impuestos al comercio exterior) en el proceso de apropiación de tales excedentes.

Resumen: Recientemente, el agro argentino reconfiguró la forma tradicional de producción para convertirla en una red de dueños de tierras, empresas operadoras que desarrollan la actividad, proveedores de insumos y servicios e incluso manufacturación industrial, relacionados entre sí por una amplia gama de contratos. A partir de esta organización (similar a la que sustenta parte del actual modelo industrial) y con una demanda (interna y externa) dinámica se produjo un salto tecnológico radical (semillas transgénicas, siembra directa, etc.) que duplicó la producción en unos pocos años. Ello generó –condiciones macroeconómicas mediante– un vigoroso flujo de rentas con las consecuentes tensiones en su apropiación; en este proceso aparece no sólo el Estado –a través de los impuestos al comercio exterior– sino también las múltiples empresas que conforman la red (provenientes del propio agro, los servicios, la industria y la tecnología). En un final abierto, ello pone en la agenda social el modelo de acumulación, crecimiento y desarrollo para las próximas décadas.

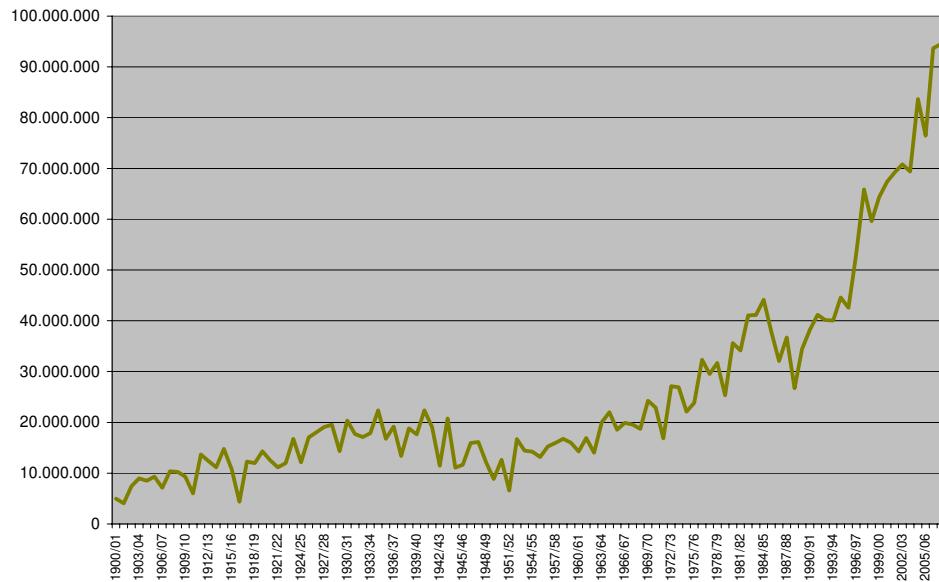
Análisis:

La reinvención del agro en Argentina

El desarrollo económico argentino guarda una estrecha relación con la explotación de los recursos naturales. Recientemente, varios de estos recursos se han revalorizado económicamente replanteando antiguos interrogantes asociados con la dinámica de estas actividades y su relación con los procesos de acumulación, inserción internacional y crecimiento. El agro es un caso paradigmático. Una mirada de largo plazo permite dimensionar el “salto” productivo reciente.

* Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Gráfico 1. Evolución de la producción argentina de cereales y oleaginosas (en toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a Junta Nacional de Granos (1975) y SAGPyA (2008).

Tras cierta pasividad, desde inicios de los años 90 hasta el presente, la producción de cereales y oleaginosas –en términos físicos– creció a razón del 5,7% anual acumulado. Parte sustancial de este comportamiento se asocia con la creciente importancia que adquiere el complejo oleaginoso y, en particular, la soja (*gross modo* explica la mitad de la producción total). La importancia de este cultivo es más acentuada aún si consideramos la dupla soja-trigo (casi dos tercios del total).

La expansión no se dio a expensas de otras producciones –como lechería y/o ganadería– que compiten por el uso de la tierra. Independientemente de una relocalización de las actividades, las producciones físicas de carnes y leche también evidenciaron cierto dinamismo. En el último rubro, los últimos 15 años analizados señalan la presencia de una producción creciente hasta 1999, luego un trienio de declinación y crisis, y un posterior desarrollo a partir de 2002 que llevaría a la actividad a niveles similares a los mayores registros históricos. La producción de carnes también evidencia cierto dinamismo productivo, especialmente a partir de 2002. Pese a que el avance agrícola le restó tierras (se estima que la ganadería pasó de ocupar 8 millones de hectáreas a poco menos de 5,1 millones en poco más de una década), el stock ganadero creció levemente y la producción de carnes de los últimos años se ubica entre los mejores registros históricos.

A partir de este comportamiento, la producción agrícola (y agroalimentaria) se convierte en una actividad muy dinámica, con creciente peso sobre el conjunto de la economía. En poco más de una década, agricultura y ganadería casi duplicaron su participación en el valor bruto de producción (VPB) hasta llegar a casi un 7%; si se le adiciona el rubro Alimentos Bebidas y Tabaco, el complejo primario explica casi el 17% del VPB global.

En términos de exportaciones, los principales complejos productivos agrarios representan algo más del 55% de las colocaciones externas. Solamente el complejo oleaginoso –soja/girasol– supone casi el 25% del total exportado. Aumentos en los precios internacionales y una favorable paridad cambiaria indujeron al gobierno a fijar impuestos a las exportaciones del complejo agroalimentario, con su consecuente reflejo en las cuentas fiscales: son casi el 8% de la recaudación fiscal. También tiene impacto positivo sobre la ocupación. Las estimaciones indican que el sector agroalimentario explicaría alrededor del 18%-22% de la ocupación total en un cálculo restrictivo y poco menos del 35% en otro más abarcativo. Una perspectiva de largo plazo indica que la actividad se ha tornado sumamente dinámica con contribuciones sustantivas al PIB, los saldos netos en el comercio exterior, la recaudación e incluso la ocupación.

Las claves del nuevo agro

¿Cuáles son las razones que conducen a este salto productivo? Aunque la producción se duplicó en menos de dos décadas, la frontera productiva se expandió en muy menor medida (pasó –aproximadamente– de 20 millones de hectáreas a otra de 24 millones, que se “expanden” a casi 32 millones cultivadas dada la práctica de doble cultivo anual). Descartado el argumento “expansión de la frontera agrícola”, las causalidades remiten a dos aspectos:

- La forma de organización.
- El modelo (asociado) de generación, adaptación y difusión de innovaciones (la producción por hectárea también creció: un 55% en maíz, un 23% en soja y un 16% en trigo –comparando el primer lustro de la década de los 90 con el último quinquenio–).

La organización de la producción: las redes de producción

El modelo productivo previo se articuló en base a la posesión de la tierra (o su alquiler) destinada al desarrollo de un conjunto acotado de actividades con una alta integración de las mismas en base a una fuerte dotación de capital. La actividad en su conjunto se conformaba a partir de miles de productores que operaban en un negocio cíclico, con elevados riesgos climáticos y/o comerciales; a menudo, las crisis inducían a mecanismos de intervención pública destinados a sostener las rentabilidades mínimas y/o, en otros casos (opuestos), al establecimiento de impuestos al comercio exterior que captaban excedentes aleatorios originados en factores externos a la actividad (devaluaciones; incrementos de los precios internacionales).

¿Cómo se organiza actualmente la producción agraria? Crecientemente, y para los cultivos más relevantes, se incorporan nuevos agentes económicos (con sus respectivos papeles) a la producción que van conformando redes productivas a partir de:

- (1) Una creciente separación entre los propietarios de las tierras y las empresas que desarrollan las actividades. Ello estatuye y/o recrea el papel de los contratistas como actores dinámicos del modelo; se suman, además, una larga lista de proveedores de servicios y/o insumos industriales asociada con la complejidad de las nuevas tecnologías agrarias; como resultado, el agro desverticaliza y terceriza su producción, conformando redes de subcontratistas (símil de los proveedores de los encadenamientos industriales).
- (2) Una mayor sofisticación en el proceso de producción destinado a mejorar rendimientos, bajar costes y asegurar calidad; tal sofisticación proviene –vía insumos– del sistema industrial que, crecientemente, operan como proveedores de

tecnología; en otras palabras, el agro incorpora a la industria como parte relevante de su proceso.

- (3) Muchos subcontratistas tienen asentamientos territoriales distintos del lugar en donde operan; se separa el lugar donde se desarrolla la producción del origen territorial de quien la lleva a cabo (consecuentemente, el espacio donde se verifica territorialmente el efecto multiplicador de la actividad); el “nuevo” agro se relocaliza territorialmente.

Un elemento homologa y alinea la conducta de todos los operadores: la parte sustantiva del éxito comercial de cada uno de ellos depende del éxito del conjunto de la actividad. Así, el agro fue afinando una forma de organización que incorpora/genera nuevas empresas, mejora la eficiencia colectiva en el uso de los recursos y modifica el esquema previo de reparto de la renta.

Las innovaciones en el agro argentino

La contracara del modelo productivo es la organización en red del subsistema de generación, adaptación y difusión de innovaciones. Entre los años 60 y 70 y en el marco de la denominada revolución verde, la producción agropecuaria local incorporó, aunque tardía e imperfectamente, la mecanización, el uso de fertilizantes/biocidas y las semillas híbridas. Más tarde, la introducción masiva del cultivo de la soja y el comienzo de la siembra directa¹ en reemplazo de la convencional sentaron las bases para la adopción de futuras tecnologías. En los años 90 se introdujeron las primeras semillas transgénicas. La posibilidad de disponer de genes y adelantos biotecnológicos (provenientes del exterior), por un lado, y de variedades de semillas (locales) altamente compatibles con las condiciones de climas y suelos locales, por el otro, facilitaron el “armado” de un nuevo paquete técnico. Concomitantemente se sumaron dos elementos: (1) la disponibilidad local de maquinaria y tecnologías de proceso para la siembra directa; y (2) la abundante oferta de biocidas y fertilizantes (en condiciones similares a las vigentes en los mercados internacionales).

La incorporación de estas tecnologías, transformó el modelo consolidado en las décadas anteriores, ingresando la actividad primaria en una nueva fase de aceleración de cambio técnico, vinculado con la temprana adopción internacional de ciertos insumos clave (semillas transgénicas y siembra directa). El nuevo paquete técnico fue adoptado y adaptado por la sociedad local con un escaso retraso respecto de su lanzamiento internacional.

A lo largo de este proceso se fue reconfigurando el esquema de innovación. A diferencia del esquema previo –donde el epicentro de las innovaciones, el conocimiento y las decisiones tecnológicas era el productor–, en el modelo en consolidación existe una multiplicidad de actores que intervienen en el proceso. En lo referente a la generación de tecnologías, destaca el peso relevante de los proveedores de semillas (empresas multinacionales que provienen de la industria química y/o farmacéutica en alianzas con fitomejoradores y/o criaderos locales previamente establecidos) en ofertas asociadas con insumos complementarios (desde inoculantes hasta herbicidas incluyendo la financiación); otro segmento remozado es el referido al de maquinaria agrícola que introduce tanto nuevos equipos como mejora (vía incorporación de electrónica a la metalmecánica) en las prestaciones previas. A su vez, los sistemas educativos formales (universidades, etc.) con diversos matices y velocidades, van readaptando sus

¹ Proceso productivo que permite implantar las semillas sin remover la tierra (arado, rastrado, sembrado, rastrado) con una apreciable reducción de costes, mejora en el mantenimiento de los suelos y uso de la humedad.

formaciones curriculares, en línea con los nuevos avances, para la formación del recurso humano. Complementariamente, las instituciones públicas de ciencia y tecnología (el Instituto Nacional de Tecnología Agraria –INTA– y otros institutos de investigación y universidades) operan como “generadores” de tecnologías pre-competitivas que (por diversas vías) fluyen al sistema. La difusión de innovaciones –guiada preponderantemente por la rentabilidad–, además de red pública, se ve complementada por otros agentes económicos: (1) los centros de servicios de los proveedores de insumos, que a través de coberturas nacionales no sólo venden productos sino que, a menudo, se convierten en espacios de asesoramiento; (2) el accionar de instituciones privadas (pero sin fines de lucro individual) dedicadas a fomentar y/o desarrollar la innovación (como la Asociación Argentina de Consorcios de Experimentación Agrícola –AACREA– o la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa –AAPRESID–); (3) nuevas (y/o remozadas) entidades gremiales organizadas por cadenas de producción que cuentan a la problemática tecnológica entre sus objetivos centrales (Asociación Argentina del Girasol –ASAGIR–, ACSOJA y MAIZAR); (4) los contratistas; (5) las normas de calidad que imponen los demandantes industriales y los exportadores; y (6) la presencia de (renovadas) intervenciones públicas (locales e internacionales) referidas a normatización de productos, procesos, normas ambientales y otras complementarias que también modelan indirectamente el desarrollo innovativo de la actividad.

Paulatinamente se configura una red de innovaciones –formada por instituciones, empresas, operadores individuales e incluso organizaciones gremiales– que en conjunto se convierte en una serie de relaciones donde fluyen conocimientos, codificados (vía insumos) o decodificados (a través de asesoramiento y/o contacto directo). La creciente sofisticación del paquete agronómico traslada parte del poder de decisión desde el productor al oferente de insumos, maquinarias, subcontratistas, organizaciones de ciencia y tecnología y gremiales, e, incluso, a compradores ubicados “aguas abajo” en la actividad. Nuevamente existe un hilo conductor que (con diversos matices y densidades) articula el accionar de los componentes de la red: el éxito individual depende del éxito del conjunto.

Generación de rentas, impuestos al comercio exterior y conflictos

A partir de estos cambios estructurales, en el último bienio la producción local se reimpulsó ante las vigorosas demandas externas: mayor demanda de alimentos, biocombustibles, biomasa, e, incluso por el uso de los granos como activo de especulación, aumentaron los precios internacionales y generaron sustantivas rentas en esta actividad.

Socialmente, el tema tiene varias aristas: (1) afecta el precio interno de los alimentos y con ello detiene el proceso de mejora en la distribución del ingreso; (2) implica una posible fuente de financiamiento para el desarrollo (y/o el fortalecimiento fiscal en vista al repago de la deuda externa); y (3) obliga a una revisión de la distribución de la riqueza (a partir de una fuerte revalorización de los activos relacionados con “lo primario” –es decir, el precio de la tierra–). A nivel privado, todos y cada uno de los agentes económicos que integran la red de producción tratan de captar parte de la renta, en un proceso donde existen diversas y múltiples asimetrías financieras, económicas, tecnológicas e incluso de información.

Frente al ascenso en los precios externos, el gobierno modificó los impuestos al comercio exterior. Inicialmente, y apuntando a controlar precios domésticos, en el caso del trigo y del maíz se establecieron mecanismos que intentan desdoblar los precios de la materia prima –el grano– según destino (consumo local o exportaciones), con un intrincado

mecanismos de compensaciones para otras actividades agroalimentarias que los tienen como insumos (la molinería, la producción de pollos, de carne vía *feed lot*, etc.). En lácteos y carnes a los (iniciales) impuestos al comercio exterior (del orden del 15%) le siguieron lisa y llanamente las restricciones cuantitativas para exportar. Adicionalmente, las escalas –para oleaginosas, con mínimo consumo interno– se establecieron inicialmente en un 13%. Luego pasaron al 23,5%, a inicios de 2007 se le adicionaron otros cuatro puntos y a mediados de dicho año treparon al 37,5%.

En el interior de la red de producción también se produjeron reacomodamientos. Los precios de los insumos claves (herbicidas, insecticidas, semillas, silos bolsa/plásticos etc.) se deslizaron siguiendo las cotizaciones internacionales (a partir de la alta concentración de sus ofertas en unas pocas grandes empresas multinacionales); lentamente se fueron reacomodando los precios de los combustibles y de algunos impuestos (especialmente los provinciales u otros que se calculan sobre los flujos) y el valor de los alquileres; los eslabones más débiles –operadores pequeños, *pools* de siembra de poca envergadura, proveedores de servicios de siembra, etc.– tuvieron menos posibilidades de captar rentas emergentes de las nuevas condiciones. Como es previsible, los contratistas que se expandieron en base a mejoras tecnológicas en zonas menos favorecidas fueron los más afectados por los efectos de las medidas.

La escalada de precios –ocurrida entre fines de 2007 y principios de 2008– indujo al gobierno a colocar retenciones móviles crecientes (que elevaron los gravámenes a niveles superiores al 45% y más aún dependiendo de los precios externos); la medida fue resistida y desató un conflicto social que llevó a la posterior derogación parlamentaria de la medida.

La reacción de la oferta reflejó la estructura productiva de la red; en aquellos –pocos– casos donde existe una oferta concentrada (fertilizantes, herbicidas, semillas híbridas, silos bolsas) los precios crecieron acompañando las expectativas de los precios internacionales de la soja; en otros –mayoritarios– donde existe una oferta interna muy competitiva (algunos proveedores de insumos desconcentrados, proveedores de servicios, contratistas, pequeños productores integrados), ello no ocurrió con lo cual el sistema de retenciones desmejoró sustantivamente su ecuación económica (e incentivó el conflicto); en definitiva, el Estado, en su intento por captar parte de la renta, utilizó un instrumento genérico sobre el conjunto de la actividad sin considerar las heterogeneidades internas de la red productiva (una alternativa es utilizar instrumentos impositivos que recaigan sobre el flujo de recursos y/o el nivel de riqueza, específico para cada segmento que conforma la red).

La norma tuvo, adicionalmente, un efecto negativo no contemplado: destruyó el mercado de futuro de granos; y con ello: (1) acotó al mínimo la posibilidad de financiarse a partir de ventas a futuro; (2) eliminó del horizonte temporal la perspectiva de ganancias extraordinarias (íman que mueve al capitalismo); (3) introdujo una extrema volatilidad institucional en un negocio que tiene ciclos de maduración largos y una forma de organización basada en contratos. Es decir afectó una porción sustantiva de la estructura básica de funcionamiento de la red. En menos de un año hubo cuatro modificaciones de alícuotas de los impuestos al comercio exterior en distintos períodos que van desde la decisión de siembra a su cosecha y venta. Las tensiones condujeron a un paro agrario que se prolongó durante varios meses y concluyó con la derogación parlamentaria de la medida, hecho que no significó una solución de mediano y largo plazo al conflicto por el reparto de la renta generada ni de su utilización social.

Conclusiones: Crecientemente y por diversas razones, el agro argentino ha ido modificando su forma de organización interna en pro de conformar redes de producción e innovación basadas en relaciones que van más allá de los intercambios comerciales puntuales regidos por los precios y que involucran el desarrollo de capacidades técnicas y productivas derivadas, no sólo de la productividad individual, sino también de la calidad de los vínculos de intercambio entre los diversos actores que conforman la actividad.

Actualmente, el agro evidencia hoy un dinamismo similar al registrado a principios del siglo XX. En el marco de un proceso co-evolutivo ha ido generando nuevos perfiles empresarios, formas de financiamiento, articulaciones con la industria y los servicios (aguas arriba y aguas abajo), e incluso, instituciones. Pero en un contexto local e internacional muy dinámico, esta realidad aún con algunos rasgos de excelencia, es sólo un punto de partida acotado en su proyección futura si no se refuerzan los aspectos menos favorables del sistema y se sientan las bases de recreación permanente de competitividad a futuro.

Los recientes incrementos en los precios internacionales inyectaron rentas adicionales que fueron rápidamente descontadas por los nodos más concentrados de la red y por el propio Estado a través de la elevación de los impuestos al comercio exterior bajo la forma de retenciones móviles; menos favorecidas resultaron empresas medianas y pequeñas que se dedican a la producción y/o la provisión de insumos; se trata de un segmento de claro dinamismo innovador que vio lesionada sus expectativas y con ello sus conductas futuras.

Las retenciones móviles, más allá de captar muy imperfectamente las rentas adicionales, pusieron en riesgo el propio modelo de organización. Ante una reducción en los niveles absolutos de ingresos (y con ello de rentas esperadas y de convalidación de incrementos en los precios de los activos) y un cambio en las reglas de juego que afectan elementos esenciales del modelo –las condiciones de entorno sobre las cuales se pactan los contratos; los mercados de futuro– el conjunto de agentes económicos que la componen se abroqueló en la protesta.

En vistas a los resultados, esta herramienta –las retenciones móviles– ha demostrado ser poco eficiente en diversos aspectos: (1) para captar parte de la cuasi renta sectorial y asignarla al desacople de los precios locales de los internacionales (para mejorar la distribución del ingreso); (2) para generar las condiciones que permitan afianzar y profundizar (hacia la agroindustria) el desarrollo actual de la actividad; (3) para afectar el gravamen al verdadero sujeto rentista (el dueño) del factor fijo (la tierra) y en simultáneo mantener las señales de precio para los agentes económicos que dinamizan la red.

Las políticas públicas carecieron de una visión sistémica de la actividad y utilizaron instrumentos más acordes con el viejo modelo agrario que con el actual sistema de producción en red. Ausentes quedaron, en la solución de corto plazo, para las partes del conflicto, la visión estratégica en el marco de las enormes posibilidades que abren las favorables condiciones internacionales para afianzar un proceso de desarrollo que se había iniciado en la post crisis de 2000.

*Roberto Bisang
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*