

UNA PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Ing. Agr. Guillermo Gallo Mendoza¹

Buenos Aires, octubre 12 de 2010.

Los autores de este Documento consideran que lo explicitado en el mismo podría constituir un conjunto de políticas, por otra parte no excluyentes y sí mínimas, para la elaboración de otras políticas activas para el sector.

EL DOCUMENTO BORRADOR

En la presente propuesta, se asume el supuesto de que la solución a los problemas que enfrenta el sector agropecuario, algunos de ellos sin solución de continuidad y sí crecientes en cuanto a los efectos socioeconómicos y ambientales, otros que se manifiestan cíclicamente y otros con frecuencia espaciada e irregular, solo podrá concretarse si se considera al sector como una unidad que abarca no solo a los productores y sus predios, explotaciones o establecimientos, sino al conjunto de Organismos e Instituciones involucradas en la gestión del sector desde un punto de vista integral, y a los recursos naturales incluidos tanto en dichos establecimientos, como fuera de ellos con potencialidad productiva y/o de apoyo a la producción, en parte comprobada y reconocida, y en parte susceptible de reconocimiento o comprobación, incluyendo además los efectos e impactos ambientales valorizables e identificados como externalidades, sean ellas positivas o negativas.

Lo anterior implica que en la elaboración de la presente propuesta se asume que no se puede tratar, como si se tratara de compartimentos estancos, temas tales como, por ejemplo:

- las políticas tributarias, incluyendo las retenciones a las exportaciones,
- las políticas de ciencia y tecnología,
- las políticas de crédito,

¹ Guillermo Gallo Mendoza et al. Este borrador tiene como base diversos documentos elaborados con la participación de un conjunto de profesionales, especialistas en temas agrarios y vinculados a ellos.

- las de fomento a determinadas actividades de producción y/o de transformación,
- las políticas de comercio interno,
- las políticas de exportación,
- las políticas de importación,
- las políticas de ocupación de mano de obra,
- las políticas agroindustriales,
- las políticas de asociación,
- las de abastecimiento a los requerimientos internos de alimentos,
- las de semillas,
- las de biotecnología,
- las de biocombustibles,
- las del tradicional control de plagas y enfermedades,
- las concernientes al cumplimiento de tratados internacionales que forman parte de la Constitución Nacional,
- las de seguridad en el medio rural,
- las de colonización y de tenencia de la tierra, tanto bajo formas propietarias como no propietarias,
- las de control de la sanidad animal,
- las de comercialización tanto de los productos primarios como secundarios generados en el sector y a partir de su oferta de bienes y servicios,
- etc.

Como puede inferirse, la lista puede resultar aun mas extensa, por lo que los temas mencionados en ella deben ser tomados como simples ejemplos, ya que el conocimiento de ellos es prácticamente obvio para aquellos a los que va dirigido este borrador de propuesta asumido como un disparador.

Por ello, lo anterior tiene como único objetivo el asumir que los problemas identificados en el sector forman parte de un sistema, razón por la cual, como ya se dijo, cada uno de ellos no debe ser considerado como un compartimento estanco. Ello implica, en una primera afirmación, que el Organismo Estatal responsable de la elaboración y aplicación de las Leyes, Decretos, Resoluciones y otros instrumentos legales, para el correcto manejo de la gestión integral del sector, debería elaborar un Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal en el marco de un Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, en horizontes de corto, mediano y largo plazo, no antagónicos entre sí,

sino en función de un punto de partida real del actual conocimiento integral del sector en particular y de los recursos naturales en general, así como de los avances previsibles en la concreción de la profundización de los conocimientos necesarios para la correcta formulación hacia el mediano y largo plazo.

Por lo tanto, lo anterior implica la necesidad de una profunda revisión y reformulación de la legislación vigente que involucra al sector y a los recursos naturales en general y, por lo tanto, a la legislación concerniente a:

- la tenencia de la tierra,
- las concesiones de agua para riego,
- las concesiones mineras (principalmente por sus efectos e impactos, o externalidades positivas y negativas respecto al sector),
- limitaciones a las superficies máximas que pueden ser adquiridas por capitales extranjeros y localizaciones de las mismas,

Entre otros temas que se encuentran en las agendas de numerosas Organizaciones de Productores distribuidas en el País, la mayoría de las cuales no se encuentra genuinamente representada en las mesas responsables de las decisiones de políticas, razón por la cual nunca se tienen en cuenta sus pedidos de revisiones o de aprobación de leyes específicas, ello, en particular, en el caso de los pequeños productores.

Así, por ejemplo, en diversos Congresos, Foros, Reuniones Plenarias de Organizaciones de Pequeños Productores Agropecuarios, con la participación de numerosos actores sociales, económicos y profesionales de servicios a la producción, realizados en el transcurso de los años de la presente década, como síntesis de las Conclusiones elaboradas al final de cada unos de ellos, se destacan las concernientes a la necesidad de:

- Frenar el éxodo rural y promover el arraigo, incluso en el marco de una estrategia de ocupación del territorio nacional, cada vez mas "vacío" de productores;
- Frenar la concentración y extranjerización de la tierra, que ocasiona graves problemas al establecerse restricciones al acceso a fuentes de agua, pesca para alimentación de las familias locales, modificación del hábitat de la fauna silvestre que abastecía de alimentos a dichas familias, eliminación de puestos de trabajo, entre otras externalidades negativas, no conociéndose todavía, desde el punto de vista social en particular y ambiental en

general, las externalidades positivas que justifiquen dicha concentración. Esta decisión debe abarcar también a los procesos de concentración de la tierra en latifundios, sean sus titulares nacionales o extranjeros, ya que ambos generan los mismos tipos de problemas (pensar la similitud, desde el punto de vista jurídico, con las implicancias de la nueva Ley de Medios, el fallo de la CSJ y las medidas cautelares dictadas, ya que, según la opinión de calificados tratadistas del derecho positivo, posibilitarían la aplicación de la jurisprudencia a políticas agrarias destinadas a revertir y/o a evitar la concentración de la tierra en pocas manos);

- Generar un espacio permanente de reivindicación histórica de los pueblos descendientes de los primeros ocupantes del territorio (denominados originarios), así como de los descendientes de la segunda y los de la tercera y cuarta ocupación, estos últimos víctimas de la "expulsiones" mas recientemente registradas en el medio rural;
- Hasta tanto se sancione una Ley que incluya entre su normativa las correspondientes a la tenencia, disponibilidad y uso de la tierra, se proceda a la inmediata suspensión de todas la acciones de desalojo contra pobladores individuales, familias y comunidades indígenas y no indígenas, que ocupan superficies que históricamente fueron legítimamente ocupadas por sus ancestros, deteniendo con esta suspensión los atropellos que actualmente ocurren en provincias de diversas Regiones del País, siendo las más conocidas y no por ello las únicas, las denunciadas en las provincias de Salta, Formosa, Río Negro, Chubut, Chaco y Jujuy, entre otras;
- La inmediata suspensión del otorgamiento a empresas extranjeras, de permisos o concesiones para la realización de investigaciones, cateo, prospección, exploración y explotación de minería metalífera, y la suspensión de las concesiones ya otorgadas, especialmente y con carácter de urgente a las que operan a "cielo abierto" y/o involucrando a la misma empresa en territorio nacional y de naciones lindantes. Esto último tiene estrecha relación con la ya mencionada ocupación estratégica del territorio. Estas suspensiones deben ser acompañadas de la realización de estudios, investigaciones, evaluaciones del impacto ambiental, pero usando metodologías que asuman que todos los recursos y elementos naturales forman parte de un mismo sistema y que los denominados elementos naturales constituyen en realidad recursos para la vida de poblaciones locales (sean ellos alimentos, especies medicinales, tintóreas, textiles, artesanías, etc.);
- La inmediata suspensión de las operaciones de ventas, así como de permisos de ocupación bajo formas de tenencia "no propietario", de grandes extensiones de tierras fiscales y de propiedad privada a empresas o empresarios latifundistas. Esta medida esta

estrechamente relacionada con anteriores puntos concernientes a reivindicaciones históricas, a desalojos, entre otros aspectos considerados en aquellos. En el caso de propiedades privadas, la adquisición puede ser realizada por el Estado Nacional para la implementación de una política de colonización o recolonización, o equivalentes;

- La reorientación del uso final de los recursos productivos agropecuarios y forestales, tanto en función de la capacidad potencial de los mismos bajo criterios de uso sustentable, como en función de los intereses de la sociedad en su conjunto;
- La nacionalización del Comercio Exterior (importaciones y exportaciones) a fin de superar los ya históricos vicios de este tipo de comercio (por ejemplo, triangulaciones, alteración de precios, etc.) por cuanto privan a la Sociedad, al Estado nacional, a los Estados provinciales y a los productores, de un importante volumen de recursos;
- La reestructuración del crédito a los pequeños y medianos productores agropecuarios, estableciendo un sistema que los cubra del riesgo de pérdida de sus predios por fracasos en la producción, y que les garantice servicios de asistencia técnica y de comercialización de sus productos para superar los períodos de crisis. Ello podría ser implementado a través de un Seguro Agrario Integral Solidario;
- La modificación de la política que involucra la gestión de los Parques Nacionales y Reservas Naturales, respondiendo a criterios de beneficio social y posibilitando, a la par, el turismo social, la conservación productiva de los recursos naturales y el fortalecimiento de las raíces culturales del hombre americano, constituyéndose asimismo en una importante fuente de demanda de mano de obra para el manejo integral de los recursos naturales contenidos en aquellos;
- La reversión al Estado Nacional de la propiedad de todas las aguas utilizadas para el riego, integrando la misma al conjunto de recursos que deben ser usados en el reordenamiento de la disponibilidad y uso de la tierra en particular y de los recursos naturales en general. Hasta hoy, en diversas provincias el agua constituye un instrumento usado para el control político y económico social de sus habitantes, con implicancias negativas en términos de ocupación estratégica del territorio y de uso de sus recursos.

Ahora bien, la propuesta explicitada en este breve documento tiene en cuenta la información contenida en documentos públicos que muestran la pérdida de población ocurrida en numerosos Pueblos de diversos tamaños, incluso en algunos de mas de dos mil (2.000) habitantes, así como la significativa disminución de la denominada población rural dispersa (integrada casi de manera

excluyente por los habitantes que viven en Explotaciones Agropecuarias), tanto en términos absolutos como relativos.

Ello pone de manifiesto la falta de planificación y de previsiones en la implementación de políticas de crecimiento y desarrollo de las economías locales en general y de las denominadas economías regionales en particular, que dieron como resultado la generación de externalidades negativas, hasta hoy no transparentadas en los diagnósticos socioeconómicos que dan cuenta del aprovechamiento de los recursos naturales. Por otra parte, una porción significativa de las inversiones y gastos realizados por el Estado en la construcción de la infraestructura y en el funcionamiento de los servicios, pensadas y ejecutadas para posibilitar los negocios de las empresas usufructuarias de dichos recursos naturales, forman parte de la deuda pública nacional.

La incidencia del aumento de las exportaciones de los productos generados en ámbitos de las economías externas a la Región Pampeana, respecto a la reversión del proceso de migración rural [] urbana, no podría ser evaluada todavía debido, entre otras razones, a:

- la ausencia de estudios en profundidad, y confiables, respecto al comportamiento de los mercados externos;
- las implicancias de la concentración de la superficie cultivada y de la producción, similar a la correspondiente al subsector pecuario, experimentadas principalmente en los últimos cuatro lustros y más aun en los últimos tres;
- al método de producción aplicado y al costo real del mismo, principalmente por los requerimientos de insumos importados;
- la ausencia de una política activa de financiamiento, que oriente las decisiones respecto a para quiénes, qué y cómo producir;
- la inexistencia de una política activa alimenticia que debería ser aplicada para minimizar, al menos, los problemas ocasionados por el hambre, la desnutrición y la mal nutrición que abarca a una porción significativa de la Población nacional, que tiene como víctimas principales a los menores de edad;
- la concentración de tierras y de producciones, orientadas a satisfacer principalmente demandas del mercado externo;
- la ausencia de políticas para una efectiva y sostenida dinamización de las actividades que deberían hacer uso de las potencialidades productivas de los recursos naturales existentes en las Provincias y zonas extra Pampeanas, bajo criterios de Desarrollo Sustentable, como

por ejemplo la cría y aprovechamiento de los productos y subproductos de auquénidos o camélidos americanos;

- entre otras razones.

A lo anterior pueden agregarse como indicadores de importancia a la hora de realizar análisis sobre el comportamiento integral (social, económico, ecológico, es decir ambiental) de los cultivos en particular y de las actividades agropecuarias en general, los siguientes:

- la ocupación directa e indirecta que genera cada uno de ellos;
- los insumos que son requeridos y sus impactos sobre los suelos, las aguas, la salud humana, la biodiversidad en general; la atmósfera; los rendimientos unitarios;
- los destinos de cada una de sus producciones;
- los impactos sobre la infraestructura pagada por la sociedad en su conjunto;
- los ingresos generados y su distribución entre los actores sociales y económicos que forman parte de los circuitos de cada uno de los productos;
- la tenencia de la tierra; la estructura agraria;
- las externalidades positivas y negativas;
- el financiamiento de la producción,
- entre otros indicadores. Cabe aclarar que, a la fecha, prácticamente ninguno de los indicadores mencionados son tenidos en cuenta en la elaboración de las políticas agrarias.

Claro está que para llevar adelante las propuestas contenidas en el borrador presentado, se considera que en lo Institucional sería necesario implementar lo siguiente:

La reestructuración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - MAGyP, para adecuarlo al papel que debe cumplir en la regulación y control de las actividades desarrolladas en el sector. Como parte de dicha reestructuración, respecto a los componentes de su estructura actual en general y a sus organismos en particular, debe modificarse el funcionamiento autónomo en unos casos y /o autárquico en otros, con el objetivo de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus actividades, entre las cuales consideramos que tienen un lugar importante las siguientes:

- la elaboración de políticas activas y de propuestas de leyes al Congreso de la Nación, a las Legislaturas Provinciales y a los órganos Municipales, en los casos que corresponda;
- la incorporación jerarquizada, de las funciones concernientes a la elaboración, implementación y control de la agroindustria, con énfasis en el fomento y desarrollo de la

agroindustria de menor tamaño, destinada a agregar valor a la producción de los pequeños productores organizados en unidades asociativas agroindustriales (con integración vertical de las producciones primarias e industriales);

- la recreación del IFONA, con incumbencias tanto respecto al bosque nativo como al implantado y la recuperación del espíritu de la Ley N° 13.273, en especial en lo concerniente al manejo sostenible de la producción y al aprovechamiento de los múltiples productos del bosque nativo, privilegiando la reforestación con especies nativas;
- el fortalecimiento institucional para el eficiente ejercicio de Autoridad de Aplicación conferida en las leyes concernientes al sector, que no debe ser privatizada o tercerizada;
- la investigación de temas estratégicos, que tampoco debe ser privatizada o tercerizada;
- lo anterior requiere, entre otros aspectos, la recreación de un Instituto responsable de la investigación, multiplicación, control, y de todas las actividades relacionadas con las normas técnicas y de control de calidad de las semillas, incluyendo lo concerniente a las creaciones fitogenéticas y biotecnológicas, ya que se trata de un tema estratégico y exclusivo del Estado Nacional;
- la incorporación, en la elaboración de sus políticas y actividades, de la dimensión ambiental en general y del cambio climático en particular. Entre otros beneficios, ello le posibilitará, por ejemplo, tratar el problema de las inundaciones y sequías aplicando criterios de manejo integral del agua, lo que puede concurrir a superar o atenuar en grado significativo situaciones de abundancia o de escasez de este recurso en determinados períodos;
- la implementación de la comunicación y extensión social, con mayor énfasis hacia los sectores de productores más vulnerables en particular, y de pequeños y medianos en general;
- la activa promoción, fomento y participación, con otros Ministerios, Organismos / Instituciones del sector Público, en la implementación del retorno a las actividades agropecuarias de productores, o de incorporación de sus hijos (que fueron "expulsados" del sector en la segunda mitad del siglo XX por la aplicación de incorrectas políticas), diseñando e impulsando la creación de nuevas formas asociativas que posibiliten adecuadas economías de escala. Esta política integral implicaría la necesaria reparación histórica a los expulsados de sus pequeñas y aún de medianas unidades de producción. Una política semejante debería ser aplicada para la instalación de nuevos productores agropecuarios;

- la activa promoción, fomento y participación a través de la asistencia técnica, la comunicación y la extensión, de la consolidación y expansión de la agricultura orgánica, incluyendo otras actividades productivas asociadas tanto a la agricultura como a la ganadería y al manejo sustentable de los bosques nativos, para el aprovechamiento de los múltiples productos generados en ellos, incluyendo la miel, los hongos, plantas medicinales, tintóreas, etc.;
- la recreación de Juntas de productos estratégicos, en el marco del Régimen Federal (Juntas Nacional, Regionales, Provinciales), que posibiliten un adecuado reordenamiento y control en los circuitos de los productos, incluyendo exportación – importación, con el objetivo de que los ingresos generados por la actividad puedan retornar en beneficio de los productores;
- la implementación, en conjunto con otros Ministerios, Organismos / Instituciones del sector Público, nacional, provinciales y municipales, de políticas integrales activas para concretar la debida reparación histórica a las hoy minorías descendientes de los primeros ocupantes del hoy territorio nacional;
- impulsar un cambio sustancial en la tributación del sector, consolidando la diversidad de impuestos en un Único Impuesto a la tierra, bajo criterios progresivos en función de la superficie, localización y uso. A la par, la tributación deberá constituir un instrumento para incentivar el cumplimiento de programas de producción y de solidaridad social, tales como los derechos establecidos en el Art. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional, destacándose entre ellos la participación de la mano de obra asalariada permanente y transitoria en los beneficios resultantes de la producción, así como en la cogestión empresaria y en otras formas de participación en la gestión integral de la actividad;
- la absoluta exclusión del financiamiento que otorgan empresas privadas a organismos e instituciones de los Estados nacional y provinciales, destinado a la realización de estudios e investigaciones para la toma de decisiones sobre el uso de recursos naturales estratégicos en particular y elementos y recursos naturales en general;
- la absoluta exclusión del financiamiento que otorgan empresas privadas a organismos e instituciones de los Estados nacional y provinciales, destinado a la realización de estudios e investigaciones biotecnológicas en particular y de ciencia y tecnología en general;
- la exclusiva incumbencia del Ministerio en la investigación del grado de toxicidad de los principios activos usados en la prevención y control de las plagas y enfermedades, incluyendo en ello los aplicados para la eliminación de las genéricamente (y errónea) denominadas malezas.

- impulsar el establecimiento de un sistema de seguridad social integral para los productores, incluyendo sus familias, así como para los asalariados permanentes y transitorios y sus familias, que los asegure obligatoriamente contra todo riesgo y accidentes, incluyendo desocupaciones debidas a desastres naturales (inundaciones, granizo, incendios, etc.;
- promover, apoyar y fomentar la agremiación real de los productores y la de los trabajadores involucrados en las actividades de la producción agropecuaria, a fin de posibilitar la activa y plena participación de éstos en la política sectorial y en la implementación de ella; incluyendo la organización con fines de comercialización en el mercado interno (incluyendo mercados informales) y externo;
- implementar una política de ciencia y tecnología que se corresponda con los cambios que se postulan para el sector, superando el actual nivel de conducta imitativa de lo que se desarrolla en países considerados avanzados, que generalmente implican altos subsidios energéticos con degradación de los recursos naturales y expulsión de grandes contingentes de mano de obra;
- promover una política que de respuesta definitivamente a los problemas generados por la deuda, con el sistema bancario nacional, a los productores que operan en predios de menos de cien o de trescientas hectáreas según sea su localización en la Región Pampeana, o de superficies equivalentes en las provincias no Pampeanas;
- Promover, apoyar y fomentar la reactivación y la instalación de plantas agroindustriales en las provincias no Pampeanas. Existen algunas plantas industriales cerradas que podrían servir de instrumentos para la creación de unidades de producción integradas verticalmente, en las que estén asociados los productores de materia prima, el personal que opera las plantas, y centros comerciales para la venta de los productos. La mayoría de las plantas industriales cerradas son prácticamente de propiedad del Estado nacional y / o provinciales (incluyendo en ambos casos a los respectivos sistemas bancarios). Esta política posibilitaría disminuir las migraciones hacia centros urbanos en búsqueda de oportunidades de trabajo;

- Promover, apoyar y fomentar la exportación de productos agropecuarios con adecuados niveles exigibles de valor agregado;
- Promover, apoyar y fomentar el consumo interno de productos agropecuarios a nivel de los sectores de menores ingresos, con creación de mercados cooperativos específicos que posibiliten disminuir los precios, tanto a través de marcas especiales como por reducción de la carga impositiva y el otorgamiento de créditos cuyas tasas de interés sean adecuadas a la actividad. El incremento de la recaudación impositiva debe ser el resultado de una adecuada fiscalización, lo que implica aumentar la cantidad de inspectores de la AFIP y el establecimiento de Tribunales del Fuero Fiscal de Emergencias;
- Promover, apoyar, fomentar e implementar, en caso necesario, programas de capacitación de los productores, tendientes a que éstos maximicen los beneficios que posibilitan obtener la implementación de las políticas enunciadas en la mayoría de los puntos anteriores, con especial énfasis respecto a los productores que se reinsertan en el sector y a los nuevos productores, incluyendo los beneficiarios de las políticas tendientes al manejo de los bosques nativos para el aprovechamiento de la múltiple oferta producida en éstos, incluyendo las actividades agroindustriales, tanto las concernientes a la producción de alimentos como de insumos para la producción de medicinas, artesanías, etc.;

Si bien la propuesta de políticas mínimas arriba enunciadas constituyen definiciones precisas, cabe reiterar que ellas no agotan las necesarias de implementar para transformar la actual orientación del Estado en materia agropecuaria, forestal y de alimentos en particular, y de recursos naturales en general. Pero sí, sobre la base de aquellas es indudablemente factible el diseño y la implementación de una estrategia de crecimiento y desarrollo, sin dudas alternativa de la actual, con significativos efectos sobre la calidad de vida de la población rural.

Síntesis de la Propuesta

Principales Objetivos de Mínima

- Elevar la calidad de vida de la población rural, tanto de la localizada en las explotaciones agropecuarias como en los Pueblos concentradores de la oferta de servicios al sector.
- La plena vigencia de la Constitución Nacional y por lo tanto la modificación de la legislación y normativas vigentes, en general, para adecuarla a ella.

- Generar las condiciones requeridas para asegurar el desarrollo sustentable o sostenible en el sector, entendido éste como un estilo de desarrollo que orienta el uso de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población, como forma de elevar la calidad de vida de la actual y de las futuras generaciones, a través de la utilización integral de los recursos a largo plazo, maximizando la producción, el aprovechamiento y el uso integral y minimizando la degradación, el desaprovechamiento y el uso parcial de los mismos, aplicando tecnologías adecuadas y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales.