

La economía agropecuaria del Sudoeste de Buenos Aires

Jorge E. Cincunegui

Departamento de Economía – UNS

Bahía Blanca, 12 de noviembre de 2010

La región sudoeste de la provincia de Buenos Aires se integra a la expansión pampeana argentina, con la llegada del ferrocarril y el puerto a partir de 1883. Ha sido, tradicionalmente, productora de trigo en un modelo de producción mixto con ganadería. Localizada en el cinturón semiárido de la pampa, la cría tiene una presencia muy importante en esta región. Entre sus límites hay una gran variabilidad de suelos y de regímenes pluviales, grandes determinantes de los rindes y de la tecnología de producción.

Dentro del proceso intenso de expansión de la producción de granos en los últimos quince años, la región ha tenido un desempeño regular a malo: es la que menos ha crecido entre las quince regiones agrícolas argentinas, hasta inicios de esta década.

Ese desempeño inferior no es homogéneo dentro de la región de influencia del puerto de Bahía Blanca. Las condiciones han sido mejores en dirección Norte-Este y ha habido problemas en el oeste y en el sur de la región.

Donde están los problemas y cuál es el futuro?. Se entiende que el área más problemática es el oeste y el sur de la región, lo que constituye el mencionado cinturón semi-árido. En esta subzona, es evidente que las prácticas rurales y las políticas deben tener en cuenta la fragilidad del medio ambiente y la necesidad de usar, de manera sistemática, técnicas que proporcionen sustentabilidad a los planteos productivos.

Para analizar la evolución del desarrollo agropecuario en esta subzona, se analizarán los hechos, las políticas y los planes para el futuro. En los hechos, se pretende presentar la información más actualizada posible que muestre la exposición del sector agropecuario local frente a los impactos del medio ambiente y de las diferentes políticas desarrolladas a nivel nacional y provincial. En el análisis de las políticas se buscará el impacto de las diferentes medidas del sector público con impacto en la región, especialmente en años recientes. Finalmente, se buscará, en los planes para el futuro, los antecedentes de políticas de largo plazo que puedan ser entendidas como direccionadas al desarrollo agropecuario local.

Los hechos

De manera continua desde hace tres décadas y acelerándose con el tiempo, ha habido una producción académica importante en el tema dentro de

la Universidad Nacional del Sur. Esta producción se ha manifestado tanto en las áreas de economía, especialmente en el posgrado de economía agraria y administración rural, como en agronomía y en ciencias de la administración. Aquí se utilizará especialmente material realizado en los últimos tres años, la mayoría en el programa de posgrado y en presentaciones a la Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA).

En general, la investigación ha ratificado la relevancia de una serie de variables características de esta región, profundamente interdependientes entre sí. La primera interrelación a analizar es entre resultados económicos y rendimientos.

Al analizar la ganadería en el Sud Oeste (De Batista y Durán, 2010) se encuentra que el precio solo no garantiza rentabilidad. Es necesario el planeamiento a largo plazo tanto de la producción como de la gestión, para asegurar mejores rendimientos. Es decir, el aumento del rendimiento puede ser estratégicamente superior al precio para asegurar el éxito de un establecimiento ganadero.

Hablar de rendimientos implica no sólo mejorar la organización de los establecimientos productivos sino fundamentalmente mejorar la tecnología de producción.

Cuando se estudian los establecimientos familiares de secano (Iurman, 2009; Iurman, Cincunegui y Mosciaro, 2009) en la zona más castigada por la sequía (Partido de Patagones o extremo sur de esta región), se encuentra una «trampa de pobreza». En términos de economía del desarrollo, una «trampa de pobreza» es cuando el proceso de crecimiento resulta insuficiente para producir un efecto autosostenido de desarrollo. De esta manera, los resultados productivos en términos agregados terminan tomando una tendencia decreciente en el tiempo: la producción disminuye o se estanca.

Una solución para la «trampa de pobreza» es usar paquetes tecnológicos confiables que exigen tiempo y recursos de largo plazo para poder ser rentables y seguros en términos ambientales y que, además, permiten revertir el proceso de estancamiento e iniciar un proceso virtuoso de desarrollo por el cual el incremento en la producción permite superar la «trampa». Hasta ese momento, la producción era insuficiente para mantener de manera adecuada a la empresa familiar y su nivel de ingreso se deterioraba. A partir de la aplicación exitosa del paquete tecnológico, el volumen de producción supera el mínimo de mantenimiento del grupo familiar y se crea un excedente que permite hacer crecer a la empresa.

En el caso específico de la subzona de Patagones, la propuesta tecnológica está constituida por los siguientes pasos:

1. Manejo adecuado de los pastizales naturales

2. Sistemas de labranza conservacionista: siembra directa o laboreo mínimo

- Rotaciones con especies perennes como el agropiro. No se trata de no hacer trigo, sino de hacerlo lo mejor posible.

3. Ganadería: Aumentar la productividad a través de la incorporación de tecnología que mejore las relaciones técnicas del rodeo, tanto en lo que hace a los animales en si (condiciones sanitarias, genética) como a su manejo y a la generación agrícola de alimento.

4. Diversificación productiva: colza, cártamo, ovinos, otros

La tecnología recomendada pretende minimizar el impacto de la producción sobre la conservación de los recursos naturales. Las tres líneas más desarrolladas son:

- Reposición de los nutrientes
- Labores de contención de la erosión
- Rotación de cultivos

Tanto para la región Centro-Sur de Buenos Aires (Manchado, 2010), como para la región este de La Pampa (Lorda y Caviglia,2010), se han realizado nuevas estimaciones del costo que representa la reposición de los niveles de nutrientes a la situación anterior a la producción de granos. Ambos trabajos estiman el impacto en valores aproximados.

Para Manchado, el centro sur de la provincia de Buenos Aires ha experimentado una notable intensificación del uso del suelo, con su empobrecimiento e incremento en la vulnerabilidad. El objetivo del trabajo es valorar económicamente el balance de los seis macro nutrientes del suelo en los cinco principales cultivos agrícolas (soja, trigo, girasol, maíz y cebada cervecera) y dos producciones ganaderas (carne y leche vacuna) en la región.

Todos los cultivos agrícolas arrojan déficit de nutrientes, con la excepción del trigo que arroja superávit para nitrógeno y fósforo. Confirmando estimaciones similares para otras regiones, la soja es el cultivo más extractivo, aún considerando la fijación simbiótica de nitrógeno. Como consecuencia, la soja tiene el mayor costo de reposición de nutrientes por hectárea (US\$ 55) y la mayor proporción de Costo de Reposición a Valor Bruto de Producción (14%). En contraposición a la agricultura, la producción de carne vacuna arroja alto superávit de nitrógeno, con valor económico positivo en el balance general. Se debe incrementar la fertilización, pero no es suficiente para la sustentabilidad, por lo que se deben usar rotaciones eficientes y producciones diferenciadas. Lorda y Caviglia analizaron el proceso de erosión eólica potencial y su impacto sobre la sustentabilidad de la producción. El productor no incluye en sus costos de producción los servicios ecológicos del suelo. De esta manera, los está tomando del stock inicial sin imputarle ninguna valuación económica de su uso. Para evaluar dicho uso, el indicador ambiental es el costo de reemplazo de nitrógeno y fósforo, en la producción de trigo, girasol, soja y maíz. El costo de

estos nutrientes se estimó a través de su equivalente en nutrientes de fertilizantes y se lo denominó Indicador Ambiental. La tasa de erosión se estimó mediante el Modelo EWEQ (Wind Erosion Equation), cargado con secuencias de cultivos reales (rotaciones), con longitud de tiempo variables y para seis sitios de la estepa pampeana: tres en la denominada Subzona «Castex» (Castex Norte, Castex Sur-Santa Rosa y Castex Sur-Anguil); dos en la Subzona «Pico» (Pico Norte y Pico Sur) y un sitio de la Subzona «Guatrache», pertenecientes al Cinturón Semiárido ubicado al sud oeste de la Pampa Húmeda, con suelos poco desarrollados, escasas lluvias y vientos de moderados a fuertes. Estas condiciones son propicias para el proceso de erosión eólica potencial, es decir la pérdida de suelo por acción del viento. Las condiciones de manejo del suelo, definen la erosión eólica actual, la cual puede cuantificarse experimentalmente. Cuando se superan valores umbrales considerados moderados este fenómeno se hace un proceso irreversible, que se cuantifica en toneladas por hectárea (t/ha).

La incorporación del nitrógeno (N) y fósforo (P) perdidos en el material erosionado en los costos directos de cultivos agrícolas afecta el margen bruto (MB) final. El costo de reemplazo de estos nutrientes se denomina Indicador Ambiental (IA) y se estimó, monetariamente, a través de su equivalente en nutrientes de fertilizantes.

Con estos registros, se estimaron los costos directos de todos los ciclos disponibles de trigo, girasol, soja y maíz. Utilizando los precios de insumos y productos de Febrero de 2008, se calculó la incidencia del IA, en los costos directos y sus efectos en el MB final.

Se detectaron menores tasas de erosión eólica en siembra directa que en siembra convencional. En el Sitio Guatraché se redujo la erosión de 10,0 t/ha en una rotaciones en siembra convencional a 5,6 t/ha en siembra directa (44% menos). También se redujo en más de un 50% entre ciclos de cultivos, dentro de una misma rotación, al utilizar siembra directa r. En todos los casos, significó un pasaje del grado de erosión de moderado/severo a erosión ligera. El costo de reemplazo del IA, fue variable entre cultivos, entre sistema de siembra (siembra directa versus siembra convencional) e influenciado por el nivel de costos directos totales. En los cultivos conducidos en siembra convencional, con tasas de erosión eólica cercanas y levemente superiores a 8 t/ha ciclo, la participación del IA en los costos directos de producción fue de 20 a 40 % en trigo; 15 a 25% en maíz; 20 a 35% en girasol y de 20 a 30% en soja. Con tasas de erosión 4 a 6 t/ha ciclo en SD, el IA tuvo una participación del 8% en maíz; del 8 a 16 % en trigo y del 8 a 21% en girasol.

Respecto al efecto sobre el margen bruto inicial, solo se produjeron quebrantos cuando los rendimientos de trigo fueron inferiores a 1t/ha y en el caso de maíz, para producciones inferiores a 3 t/ha.

El análisis permitió detectar déficits generalizados en el balance de nutrientes, en aquellos cultivos conducidos con esquemas tradicionales de

manejo tecnológico y/o de escaso nivel de fertilización. Por el contrario, la actividad ganadera mostró todos los índices positivos, siendo altamente recomendable para toda rotación que pretenda mantener o mejorar los niveles de fertilización del suelo. Un efecto complementario de este estudio es que se pudo comprobar que la siembra directa, al disminuir los niveles de erosión, simultáneamente disminuye los costos ambientales escondidos en la agricultura convencional.

Los trabajos mencionados de Iurman analizaron el impacto de tecnologías conocidas sobre la factibilidad de emprendimientos familiares en el largo plazo, en el Partido de Patagones, en condiciones ambientales similares a las del trabajo anterior.

La primera conclusión es que las condiciones actuales exigen un crecimiento en el tamaño mínimo del establecimiento rural. Un análisis de establecimientos familiares en las quinientas hectáreas de superficie muestra que para ganar viabilidad requieren adopción de nuevos paquetes tecnológicos, recibir créditos subsidiados a períodos de quince años y aumentar el área a ochocientas hectáreas. Como se ve, condiciones muy exigentes.

Este estudio fue anterior a la sequía de 2009 y anticipó la fragilidad del ambiente mencionado. De hecho, la sequía generó condiciones mucho más difíciles, que provocaron un enorme impacto en las explotaciones familiares de la zona. La foto satelital muestra el efecto de un viento fuerte del Oeste en condiciones de sequía, en la zona mencionada.



Las Políticas

Hasta ahora los hechos.

En cuanto a acciones del Gobierno, ha habido pocas políticas nacionales específicas para el sector que hayan tenido continuidad en el tiempo y que hayan afectado a la región. Entre las pocas políticas con efecto positivo, resalta la creación del INTA en 1956 y el trabajo de Universidades Nacionales. Estas organizaciones han generado tecnologías de producción para zonas con las características de Patagones.

Fuera de estas pocas políticas específicas, no ha habido una política agraria general que se mantuviera en el tiempo y tuviera algún tipo de efecto. Lo que si se observa son acciones con otros objetivos y que tienen un fuerte impacto en el sector.

Las principales acciones a nivel nacional han sido las políticas fiscales que tienen impacto sobre la agricultura. En este sentido, la política más negativa en la última década ha sido la reutilización de las retenciones a las exportaciones, mecanismo distorsivo que afecta la mejor asignación de recursos debido a que se recauda sobre el valor total de la producción, sin permitir descontar los costos de producción. Asimismo, las retenciones tienen un efecto distorsivo adicional sobre muchas explotaciones agropecuarias, en lo que hace al tamaño, la localización y los costos de transporte. Las explotaciones agropecuarias menores no aprovechan enteramente la posibilidad de prorratear costos fijos en una cantidad mayor de hectáreas, por lo que las retenciones inciden más en el resultado final siendo fuertemente regresivas. En lo que hace a la localización de las nuevas tierras incorporadas a la producción de commodities pampeanas en los últimos años, en general corresponden a tierras de menor fertilidad o de menores ingresos brutos por menor volumen de producción. Finalmente, estas tierras están localizadas a mayor distancia a los puertos y centros de consumo, lo que implica un mayor costo de transporte que no es tomado en cuenta por las retenciones. Los tres efectos (menor escala, menor fertilidad, mayores costos de transporte) afectan a la región bajo estudio.

Complementariamente, hay otros impuestos, como el caso del IVA, que obliga a los productores a mantener créditos importantes y que aumentan en momentos como la sequía última (Nori, Durán y Etman, 2010). El IVA es un impuesto diseñado para ser neutral en condiciones normales. En el trabajo se estima el crédito fiscal que se acumula en la actividad ganadera de invernada en esta región. En esta actividad, las ventas se gravan con una alícuota de 10,5% en tanto que la mayoría de los insumos se obtiene abonando la tasa general de 21%. En condiciones de baja rentabilidad, suelen acumularse créditos importantes por períodos prolongados, dado el tiempo necesario para completar la hacienda y venderla. Este efecto genera un costo financiero importante que perjudica al productor. Cuando se producen efectos climáticos

adversos, como la sequía de 2009, los créditos fiscales aumentan rápidamente. En el peor momento del productor, con dificultad para poder completar los animales y con mayores costos de pasturas, los créditos crecen fuertemente y el productor se ve obligado a mantener importantes saldos financieros comprometidos con el Gobierno, el equivalente a prestarle recursos al Estado a largo plazo y con fuertes tasas negativas de interés.

Otra política de impacto muy negativo es la regulación del comercio agrícola por la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario), que impide exportar libremente si no se poseen permisos explícitos de este organismo (Registros de Operaciones de Exportación o ROE). En general, con la intención de mejorar el abastecimiento del mercado interno, se analiza la disponibilidad de granos y carne antes de autorizar las exportaciones. El mecanismo es muy burocrático y demora las exportaciones, afectando el funcionamiento del mercado. En el caso del trigo, se ha perjudicado el funcionamiento del mercado, con fuerte disminución real en el precio doméstico, más allá de lo que correspondería por la aplicación de las retenciones a las exportaciones, y desaparición de la fijación de precios. Este producto, típico de la región, es el que más ha sufrido las regulaciones de la ONCCA entre la totalidad de productos afectados. En marzo de 2011 se eliminó la ONCCA y sus funciones fueron distribuidas entre el Ministerio de economía y el Ministerio de Agricultura nacionales. No obstante, permanece toda la estructura de regulación anterior, sin una evaluación clara de sus fundamentos ni una estimación de los efectos positivos o negativos de su implementación.

A nivel provincial, no ha habido políticas explícitas para esta región hasta la ley 13.647 de la provincia de Buenos Aires (Plan de Desarrollo del Sud Oeste de Buenos Aires) promulgada en 2007.

Este es el instrumento de política económica más relevante a nivel regional. El Plan creado por la Ley tiene por objeto el desarrollo integral de su área de ejecución, entendiéndose por tal a la Región conformada por los Partidos de Adolfo Alsina, Saavedra, Puán, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, y parte de los partidos de Guaminí, Coronel Suárez, y Coronel Pringles. Se incluye al área bajo jurisdicción de la Corporación de Fomento del Valle del Río Colorado.

El punto crítico de la Ley es el artículo 3º, que diferencia a la región definida, a los fines del diseño de las políticas públicas, de los restantes partidos que integran la provincia de Buenos Aires, atento sus características edafo-climáticas y productivas. A tales efectos, considérase a dicha región como de naturaleza Subhúmeda seca, Semiárida y Árida.

Esta Ley crea el Consejo Regional para el Desarrollo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, que tiene como función proponer a la Autoridad de Aplicación las acciones necesarias para impulsar y promover, sobre la base del principio de diferenciación a que se refiere el artículo 3º de la presente, el

desarrollo de los sistemas de producción y de sus cadenas de valor, sobre bases de sustentabilidad social y económica, describiendo para ello las políticas y acciones de fomento de naturaleza tecnológica, productiva, financiera, impositiva, de educación y capacitación, de extensión y de difusión, y todas otras políticas y acciones que considere conducentes a los fines del desarrollo integral de la región. El Consejo Regional está constituido por representantes de los Ministerios provinciales, instituciones públicas relevantes en la región, representantes de instituciones empresarias del sector, bancos públicos y otros.

Es valioso el enfoque territorial que se ha diseñado, con representantes de diversos ministerios y una definición de la región. Hay pocos antecedentes del enfoque territorial aplicado en casos como éste a nivel tanto provincial como nacional. Bien aplicado, puede ser un antecedente valioso. Otra contribución importante es que se ha emprendido un proceso de recolección sistemática de información.

No obstante, no hay una asignación plurianual de recursos ni un diagnóstico que permitan ser excesivamente optimistas en cuanto a los resultados de esta política. Hasta ahora ha habido algunas asignaciones anuales en los últimos dos presupuestos ejecutados o en ejecución.

Los planes para el futuro

El Plan de Desarrollo del Sud Oeste de Buenos Aires es una excelente base de trabajo para el futuro. Ha especificado una región suficientemente homogénea basado en la existencia de características edafo-climáticas y productivas. Es importante mantener esa homogeneidad para actuar desde un enfoque territorial. Hay demandas de otros partidos de la zona para ampliar la cobertura del Plan, pero si no se hace con un criterio claro como el que existe en este momento el resultado puede resultar negativo.

Otro elemento importante para el Plan es profundizar los estudios para poder tener un diagnóstico completo que optimice las herramientas de desarrollo. En este momento se enfatiza el aspecto ganadero que, aunque es positivo en función de la sequía reciente, puede no considerar todas las alternativas factibles, impidiendo estrategias de desarrollo que pueden ser preferibles en el largo plazo. Para ello, se precisan objetivos de largo plazo desarrollados en base a una formulación estratégica.

Es crucial, asimismo, que la Provincia comprometa recursos con una base plurianual, con un horizonte por lo menos de cuatro años en forma rotativa, para poder genera horizontes temporales que permitan encarar la explotación de los recursos locales en forma sustentable y eficiente.

Se presenta difícil poder cumplir con estos objetivos a nivel provincial sin algún tipo de acuerdo con la Nación. El plan pretende llevar recursos a la

región para su desarrollo, al mismo tiempo que el probable éxito de estas acciones significaría una mayor recaudación de impuestos a nivel nacional producto de las retenciones. Es decir, una mano da y otro retira en forma desproporcionada.

Un ejemplo de lo que se sostiene es pretender recuperar la parte de Patagones más afectada por la intensa sequía. Este objetivo requiere recursos no disponibles en este momento. Son necesarios créditos de largo plazo (quince años con tasas reducidas pero reales) y planes a nivel de establecimiento agropecuario, con restricciones al uso de tierras y con la obligación de aplicar paquetes tecnológicos, sin considerar los costos de mantenimiento de las familias afectadas.

Los costos aproximados de la recuperación de tierras pueden estar en US\$125 por hectárea, a ser entregados hasta en cuatro años. Para una superficie de cien mil hectáreas representa un poco más de cuatro millones de dólares anuales. Este tipo de recurso es financiable con una pequeña parte de las retenciones que la región está pagando en este momento. Pero es difícil pensar que se puedan implementar políticas activas para controlar el deterioro de los suelos y tener objetivos de desarrollo sustentable en el largo plazo.

Bibliografía

DE BATISTA, Marianela y Regina DURÁN, «Ganadería en el Sud Oeste de la Provincia de Buenos Aires: Análisis económico y control de gestión de un establecimiento perteneciente al eslabón de producción de la cadena ganadera», XLI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA), Potrero de los Funes, San Luis, 6, 7 y 8 de Octubre de 2010.

IURMAN, Daniel Eduardo ; Jorge Eduardo CINCUNEGUI y Mirna MOSCIARO, «Evaluación de una tecnología conservacionista para productores familiares de secano», XL Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA), Bahía Blanca, 8 y 9 de Octubre de 2009.

IURMAN, Daniel, «Diagnóstico y evaluación económica de alternativas tecnológicas para productores agropecuarios familiares de la zona de secano del partido de Patagones», Tesis para obtener el grado de Magister en Economía Agraria y Administración Rural, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2009.

LORDA, Héctor O. y J. CAVIGLIA, «Incidencia económica de la degradación del suelo por erosión eólica. El caso de los sistemas productivos de la estepa pampeana semiárida», XLI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA), Potrero de los Funes, San Luis, 6, 7 y 8 de Octubre de 2010.

LORDA, Héctor O., «Evaluación del impacto económico de los servicios ambientales en los sistemas de producción y las externalidades asociadas:

los casos de las ecorregiones pampeana y chaqueña», AEES 1732, Proyecto Propio de la Red: Análisis Socioeconómico de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y de los Recursos Naturales, AEES1, EE Anguil, INTA, 2006.

LORDA, Héctor Oscar, «Incidencia económica de la degradación del suelo por erosión eólica. El caso de los sistemas productivos de la estepa pampeana semiárida», Tesis para obtener el grado de Magister en Economía Agraria y Administración Rural, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2008.

MANCHADO, Juan Carlos, «La sustentabilidad en la agricultura pampeana: Valoración económica del balance de nutrientes para las principales actividades agropecuarias extensivas en la región Centro-Sur de la Provincia de Buenos Aires», XLI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA), Potrero de los Funes, San Luis, 6, 7 y 8 de Octubre de 2010.

NORI, Mauricia, Regina DURÁN y Gustavo ETMAN, «Acumulación de saldos a favor de IVA: un problema económico financiero para los productores ganaderos de la zona sur de la Provincia de Buenos Aires», XLI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA), Potrero de los Funes, San Luis, 6, 7 y 8 de Octubre de 2010.