



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL SOSTENIBLE

Programa de Desarrollo Económico

Diego Moreno

Paula Szenkman

Agustín Chiarella

CIPPEC 

#40D



¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

El sector agroindustrial argentino cumple un rol fundamental en la alimentación global como productor de bienes y servicios a partir de la biomasa. A su vez, produce fibras, energías e insumos que son intensivos en innovación y conocimiento, y que toman cada vez mayor relevancia en la agenda del desarrollo sostenible global. Principal exportador mundial de harina y aceite de soja y el segundo exportador mundial de maíz, el agropecuario es el sector que aporta la mayor cantidad de divisas a la economía argentina: según datos del INDEC, en 2022, el 65% de las exportaciones nacionales de bienes correspondieron a este sector. A su vez, la cadena agroindustrial cumple un rol central en la generación de empleo, innovación y contribución al desarrollo regional.

Ahora bien, las próximas décadas pondrán por delante una serie de desafíos para el sector en la Argentina y la región, de la mano de una agenda de creciente preocupación mundial como es la ambiental y climática. El cambio climático está demostrando tener un papel significativo en el desempeño del sector, cuya productividad depende fuertemente del clima y su variabilidad. Muestra de ello fue la sequía que afectó buena parte de Argentina en 2018, que ocasionó una caída del 2,5% del PIB anual debido a una contracción de la producción agrícola y su saldo exportable, o la sequía de 2022/2023, cuya pérdida en exportaciones se estima en USD 20.000 millones, según datos de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), y una caída del 58% del producto bruto agropecuario (USD 32.800 millones) según la Bolsa de Cereales.

A nivel global existe un correlato con esta situación. El último informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, 2022) señala que los cambios en el clima –y, en particular, los eventos climáticos extremos– afectaron severamente la productividad de los sistemas agrícolas, la producción forestal y pesquera. De acuerdo a la Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services (IPBES, 2019), la degradación de la tierra redujo la productividad en el 23% de la superficie terrestre mundial, así como la pérdida de polinizadores pone en peligro la producción anual de cultivos a nivel mundial por valores de entre USD 235.000 millones y USD 577.000 millones. En paralelo, el 25% de las especies de animales y plantas se encuentra en amenaza de extinción, incluyendo variedades y razas locales de plantas y animales domesticados.

Atendiendo a esta situación, la política internacional ha abordado acciones de diferente índole para atacar las causas de estos fenómenos, procurando modificar los sistemas productivos hacia una transición verde. En 2015, el Acuerdo de París que Argentina adoptó por Ley 27.270 –y fue adoptado por otros 195 países– estableció mecanismos para que los países asumieran compromisos de reducción de emisiones a través de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) y fijó nuevas pautas para las transacciones entre países para compensación de emisiones.

Si bien Argentina contribuye con menos del 1% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, presentó compromisos a través de sus NDC de reducción de emisiones en varios de los sectores de su economía. Las metas trazadas se dan en el marco de un objetivo global de reducción de emisiones, en el que Argentina sostiene junto con otros países en desarrollo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este principio plantea que son los países desarrollados quienes deberían asumir los mayores compromisos de reducción de emisiones y, al mismo tiempo, apoyar la transición a través de mecanismos de cooperación, técnica y financiera dirigida.

La matriz productiva de Argentina y las emisiones asociadas tienen un fuerte peso del sector de agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra. Según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (MAyDS, 2021), representa un 39,1% de las emisiones nacionales, sólo detrás del sector energético (50,7%). En particular, las emisiones entéricas de la ganadería (15,8%) los cambios de uso del suelo y silvicultura (9,8%) y de la agricultura (5,8%). A esta situación, se agrega el vínculo directo entre la expansión territorial de las últimas décadas de las actividades agroganaderas sobre áreas de bosques nativos, en particular de la región chaqueña, con efectos relevantes en cuanto a deforestación y pérdida de biodiversidad.

Al margen de los compromisos voluntarios expresados por cada país, muchos países y bloques comerciales comenzaron a adoptar medidas para arancelarias para productos que no logren demostrar inocuidad al ambiente y al clima en sus cadenas de producción. Iniciativas como la de la Unión Europea para prohibir la importación de alimentos que provengan de cadenas productivas con deforestación, o la imposición de impuestos al carbono en frontera –que gravan los productos con alto impacto en emisiones de gases de efecto invernadero en algunos sectores– son ejemplos concretos que ya se encuentran vigentes para distintos sectores, o con horizontes próximos de implementación.

Estos instrumentos pueden representar para la Argentina un riesgo que el Banco Mundial estimó en un 5% del total de exportaciones. El avance de las discusiones climáticas y la urgencia impuesta sobre la aplicación de medidas en esta dirección hacen prever un escenario futuro de restricciones crecientes que, de no generar una estrategia temprana, podrían afectar al comercio internacional y las exportaciones argentinas.

Estas restricciones comerciales han motorizado en distintos sectores –en particular el agroindustrial– un debate acerca de tres aspectos centrales: 1) la necesidad de contar con mejor información técnico-científica a nivel local, que permita acreditar con precisión las emisiones sectoriales y de los distintos subsectores. En particular, generando evidencia concreta del balance de carbono en los distintos sistemas productivos, contabilizando potenciales capturas, como por ejemplo de los sistemas pastoriles; 2) la evidencia de que la implementación de algunas buenas prácticas agropecuarias permitiría reducir significativamente las emisiones y/o mejorar el balance de carbono del sector; 3) la relevancia de generar una estrategia a nivel país para afrontar estratégicamente estos desafíos globales, con potencial impacto directo sobre un sector central de la economía.

Argentina cuenta con una serie de fortalezas para abordar estos desafíos, que la posicionan como un potencial proveedor global de bienes y servicios agroindustriales sostenibles. Por un lado, cuenta con un sector privado innovador en materia de agroindustria, con desarrollos tecnológicos relevantes. Tiene un marco normativo para algunos temas centrales como es el ordenamiento territorial de bosques nativos (Ley 26.331) que, si bien con deficiencias en su implementación, se ha constituido en una política de Estado que ha logrado reducir la tasa de pérdida de bosques, generar un sistema de monitoreo e información sólido y avanzar en el fortalecimiento de las estructuras de control a nivel federal. A su vez, cuenta también con iniciativas de implementación de buenas prácticas productivas con resultados positivos como base para la extensión, para lo cual se requiere el desarrollo de los instrumentos e incentivos adecuados. Cuenta, además, con un sector científico de gran envergadura y con capacidades para generar información estratégica para el sector. Existen antecedentes de herramientas de promoción orientadas al sector, o a la promoción del manejo sostenible de bosques nativos, como es el Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), creado por la Ley 27.341/2016, o el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques

Nativos (FNECBN), creado por la Ley 26.331/2007. Por último, Argentina ha creado una institucionalidad en torno a la gestión de políticas climáticas, a través del Gabinete Nacional de Cambio Climático (Decreto 891/16 y Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global).

Estos activos de la Argentina deberán complementarse con una política específica para resolver los desafíos futuros que enfrentará la actividad en un mundo cambiante. Por ejemplo, el sector de la ganadería cuenta aún con asignaturas pendientes de resolución, como es la baja eficiencia de los planteos productivos en varias regiones del país. A eso se suma el contar con estrategias claras y eficaces para continuar el camino de reducción de la pérdida de bosques y otros ecosistemas nativos, que ya se vislumbra como una barrera de acceso a determinados mercados. Al mismo tiempo, los regímenes impositivos vigentes representan una carga adicional que desincentiva la mirada de largo plazo, la inversión en los insumos necesarios para mejorar la productividad y la eficiencia de los sistemas agrícolas. Por último, se deben extender las buenas prácticas de producción para lograr sistemas más resilientes al cambio climático.

En síntesis, el escenario futuro nos muestra desafíos y oportunidades para el sector agroindustrial argentino: una demanda creciente de alimentos, pero con estándares de calidad ambiental más estrictos, que se enmarcan en una realidad climática global que genera impactos severos sobre el sector y la economía argentina.

Dado este contexto, el rol de las políticas públicas resulta fundamental para alinear una política activa que promueva cambios estratégicos en el sector, que tiendan a aumentar la resiliencia de los sistemas productivos, mejorar su eficiencia y, al mismo tiempo, reducir sus impactos sobre el ambiente y las emisiones. Sumado a eso, estas mejoras deben ser complementadas con una política activa de posicionamiento en los ámbitos internacionales, basada en atributos de calidad.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

Desde CIPPEC elaboramos una propuesta que busca mostrar una posible hoja de ruta para impulsar el posicionamiento de Argentina como proveedor global de bienes y servicios agroindustriales en el marco de la transición verde. Esta propuesta consta de tres componentes complementarios entre sí, que deberían trabajarse en modo simultáneo y que podrían contribuir a este objetivo:

1. Diseñar una estrategia para el posicionamiento de la producción agroindustrial sostenible de Argentina y el desarrollo de mercados

El posicionamiento de la producción agroindustrial sostenible a nivel internacional requerirá del diseño de una estrategia de política exterior consistente, integrada entre varias áreas de gobierno (Ambiente, Agricultura, Relaciones Internacionales) y de largo plazo.

Incluye tres grandes ejes de acción:

1. Incidencia y posicionamiento coordinado en las negociaciones internacionales.
2. Desarrollo de financiamiento multilateral para la transición hacia modelos productivos más sostenibles.
3. Desarrollo de mercados y una marca país sobre la base de los atributos sustentables de los sistemas productivos de Argentina.

Argentina necesita unificar su postura en los diferentes ámbitos de negociación internacional, articulando las visiones de sus distintas áreas de gestión. Esta coordinación debería estar a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de una oficina con un rol similar al que ha cumplido en distintas oportunidades la Secretaría de Asuntos Estratégicos, y con participación de las carteras de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Relaciones Exteriores.

A partir de una articulación que se nutra de insumos surgidos del Gabinete Nacional de Cambio Climático (Ley 27.520), esta instancia deberá acordar una estrategia consensuada entre las distintas carteras, a fin de consolidar una política consistente, identificar barreras, áreas de prioridad, necesidades de información de base, entre otros aspectos, tomando como base técnica lo producido por el Gabinete Técnico-Científico¹, especialmente en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático e instancias asociadas como el IPCC.

La estrategia de negociación requerirá una articulación con gobiernos de países de la región, lo que incluye al grupo ABU (Argentina, Brasil y Uruguay) –conformado para negociar articuladamente posturas comunes en el ámbito climático–, pero también debe contemplar la ampliación a otros países en la región con potenciales intereses similares (Colombia, Paraguay, Bolivia). En paralelo, también se debe incorporar esta dimensión en ámbitos regionales como el de UE-Mercosur.

En segundo término, Argentina tiene la oportunidad de recuperar terreno perdido en materia de financiamiento multilateral para apoyar la transición. Ello incluye mecanismos multilaterales, pero también otros esquemas como los mercados de carbono, donde nuestro país ha mostrado cierta demora en su respuesta a la hora de aprovechar las oportunidades vigentes. Estas oportunidades no sólo se encuentran en el financiamiento climático específicamente, sino también en ventanas de financiamiento para proyectos productivos, de infraestructura, entre otros, que incorporan salvaguardas ambientales en forma creciente.

Por último, para sostener y expandir los mercados a los que la Argentina abastece, será relevante trabajar en la creación de una marca país que resalte los atributos de la producción sostenible de la Argentina. Para eso, es necesario definir en forma clara y consistente los atributos vinculados a las cuestiones climáticas y ambientales, sumado a un sistema público de trazabilidad. En vínculo con esto, el Estado argentino ya cuenta con una base relevante de información en distintos organismos (SENASA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

¹ Su naturaleza y funciones se desarrollan en el componente siguiente.

2. Crear un gabinete científico-técnico permanente para la evaluación de sistemas productivos agroindustriales

Este componente está orientado a brindar una base científica sólida para el fortalecimiento de la postura argentina en los ámbitos de negociación internacionales y, en particular, para el diseño de incentivos eficaces que permitan extender la implementación de buenas prácticas que consideren: la adaptación y la mitigación al cambio climático, la conservación de los suelos, el recurso hídrico y la biodiversidad en las principales cadenas productivas agroindustriales.

Para ello, se propone conformar un gabinete de alto nivel que convoque a los y las principales referentes del sector científico-técnico para que, en forma colegiada, puedan asesorar a la Jefatura de Gabinete de Ministros y las instancias de articulación bajo su órbita (Gabinete Nacional de Cambio Climático).

Su función fundamental será compilar, revisar y sistematizar la evidencia científica relacionada a la materia, además de generar al menos tres insumos relevantes:

1. La evaluación de distintos sistemas productivos agroindustriales (por región, modelos productivos, prácticas) en función de indicadores ambientales y de emisiones, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 27.520.
2. La identificación de vacíos de información y formulación de recomendaciones sobre prioridades para el desarrollo de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación).
3. La formulación de la base técnica para el posicionamiento de Argentina en las negociaciones internacionales en materia climática y ambiental. Ello incluiría trabajar en los siguientes aspectos:
 - El desarrollo de metodologías detalladas y alineadas con los estándares del IPCC para la medición de emisiones sectoriales y otros servicios ecosistémicos.
 - La generación de un sistema de monitoreo bottom-up integrado para el sector en la Argentina, junto con metodologías de evaluación y monitoreo de servicios ecosistémicos.
 - Generar recomendaciones que busquen mejorar los sistemas de análisis de riesgo climático para sistemas agroindustriales.

La creación del gabinete científico-técnico puede encuadrarse en la reglamentación por decreto o resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de los artículos 8 y/o 12 de la Ley 27.520².

Estaría conformado por entre 5 y 10 especialistas provenientes de distintos ámbitos del sistema de ciencia y técnica, como CONICET, universidades, INTA, entre otros, y especialmente por los y las especialistas argentinos/as que ya forman parte de la representación nacional ante el IPCC.

2 Artículo 8: *El Gabinete Nacional de Cambio Climático podrá requerir la intervención, permanente o transitoria, de las restantes áreas de gobierno, cuando estime necesario o las materias a tratar así lo requieran.*

Artículo 12: Conformación del Consejo Asesor. Inciso a: *Científicos, expertos e investigadores de reconocida trayectoria sobre los diversos aspectos interdisciplinarios del Cambio Climático.*

En lo que refiere a la supervisión y coordinación de su funcionamiento, el gabinete debe contar con representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, además de los Ministerios de Ambiente, Agricultura y Ganadería, Ciencia y Tecnología y Relaciones Exteriores, con un ámbito extendido de representación de entidades de la sociedad civil que representen intereses del sector productivo y del sector ambiental, con voz, pero sin voto. Estas organizaciones podrán sugerir referentes del sector científico para la integración del gabinete.

3. Promoción de buenas prácticas y sistemas productivos sostenibles

El tercer componente de la propuesta consiste en la generación de los incentivos necesarios para impulsar y fomentar la adopción de buenas prácticas agropecuarias que permitan el incremento de la producción, al mismo tiempo que logren una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero, en la deforestación y la conversión de ecosistemas. Estas prácticas ya están siendo implementadas en forma incipiente en Argentina, pero requieren de esfuerzos complementarios que posibiliten una adopción a mayor escala.

Estas buenas prácticas deberían considerar al menos cuatro aspectos fundamentales a fortalecer:

- La eficiencia de los planteos productivos, en particular para la ganadería de cría en regiones extrapampeanas.
- Tecnologías de procesos a partir de la integración de la producción al entorno natural, que permitan integrar la producción ganadera a la matriz de ecosistemas naturales (bosques, pastizales, humedales) como una solución efectiva para mejorar la productividad, reducir el uso de insumos, mejorar la conservación de suelos y la biodiversidad, mantener el ciclo hidrológico y reducir emisiones.
- Gestión integrada de paisajes, para reducir los riesgos del cambio climático y aumentar la resiliencia de los sistemas productivos.
- Restauración de tierras degradadas: la recuperación productiva y/o ambiental de estas zonas permitiría incrementar la producción y, al mismo tiempo, reducir la conversión de ecosistemas naturales y las consecuentes emisiones por cambios de uso del suelo.

Para incentivar estas herramientas, a nivel de políticas públicas se proponen dos instrumentos fundamentales:

a. Desarrollo de I+D+i en tecnologías de proceso

Reorientar líneas de financiamiento en I+D+i para fomentar la generación de tecnologías adecuadas para la integración de la producción agroindustrial con el entorno natural y la reducción de emisiones. Dentro de este aspecto, priorizar mecanismos de cooperación y cofinanciamiento con el sector privado para generar paquetes tecnológicos adecuados que favorezcan su adopción. Para todos estos aspectos, resulta fundamental el rol del INTA, organismo que debe tener un rol y un involucramiento marcados en esta agenda, tanto en lo que refiere al desarrollo de tecnologías como a su extensión.

b. Reordenamiento y alineación de instrumentos financieros existentes

Alinear instrumentos públicos, como el Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), el Plan GanAr –que cuenta con \$100.000 millones para financiamiento a tasa bonificada para ganadería– y el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (Ley 26.331/2007), que en 2022 contó con un presupuesto de \$4.500 millones en aportes no reembolsables.

La instrumentación de una política de promoción a escala y a largo plazo deberá contar con un acuerdo amplio intersectorial y federal para lograr eficiencia, efectividad y continuidad. Para ello, los ámbitos federales de coordinación de políticas sectoriales ambientales (Consejo Federal de Medio Ambiente) y agropecuarias (Consejo Federal Agropecuario) son fundamentales para lograr los acuerdos básicos y delinear los instrumentos formales necesarios.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2022). *Background Note 3. Potential exposure and vulnerability to broader climate related trade regulations. Country climate and development report.*

Necco Carlomagno, G. V. y Aiello, J. L. (2021). *Informe. Sequías: impactos en la Argentina - Parte 5.* Bolsa de Comercio de Rosario.

INDEC. (2022). Informes técnicos. Vol. 7, n° 179 ISSN 2545-6636 Comercio exterior. Vol. 7 n° 14 Complejos exportadores Primer semestre de 2023 ISSN 2545-6644.

IPBES. (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.* E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1148 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (editors.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi: 10.1017/9781009325844.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.* Dirección Nacional de Cambio Climático.

ACERCA DE LOS AUTORES Y LA AUTORA

Diego Moreno

Investigador asociado del Programa de Desarrollo Económico

Licenciado en Ciencias Biológicas (UBA).

Paula Szenkman

Directora del Programa de Desarrollo Económico

Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), candidata a Magister en Economía por la Universidad de San Andrés y Posgrado en Agronegocios de la UBA.

Agustín Chiarella

Coordinador del Programa de Desarrollo Económico

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Política Pública y Política Urbana (University of Illinois). Candidato a Magister en Estudios Internacionales en Universidad Torcuato Di Tella.

CIPPEC[®]

#40D

