

**MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA  
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)  
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II  
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR**

**COORDINACIÓN GENERAL: OFICINA DE LA CEPAL-ONU  
EN BUENOS AIRES**

**COMPONENTES MACROECONÓMICOS, SECTORIALES Y MICROECONÓMICOS  
PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO**

**LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LAS FUENTES DE CRECIMIENTO  
ECONÓMICO**

**ESTUDIO 1.EG.33.7**

**ESTUDIOS AGROALIMENTARIOS**

**COMPONENTE A: FORTALEZAS Y DEBILIDADES  
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

**DOCUMENTO 1: RESUMEN EJECUTIVO**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN  
PARA LA AGRICULTURA (IICA-ARGENTINA)**

**MARZO 2003**

\* Las opiniones expresadas en los informes son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

## 1. Objetivos

El Estudio 1.E.G.33-7 tiene como objeto de estudio el sector agroalimentario argentino. El mismo se define como el subconjunto económico que incluye la producción primaria e industrial de bienes con destino a la alimentación humana y animal<sup>1</sup>. El componente A de este estudio se propuso como objetivos:

- Analizar el perfil exportador del sector agroalimentario argentino, su estructura y desempeño.
- Brindar un panorama cualitativo y una estimación cuantitativa de las producciones agroalimentarias no tradicionales, de alto valor, en la Argentina y de sus posibilidades de inserción en los mercados externos.
- Identificar causas determinantes de éxitos y fracasos de emprendimientos productivos concretos en cadenas “potenciales” y de las restricciones para su desarrollo.
- Formular estrategias y lineamientos de políticas públicas y de fortalecimiento institucional vinculados a la promoción de agronegocios en cadenas “potenciales”.

## 2. Metodología y actividades realizadas.

Para el cumplimiento de tales objetivos las actividades realizadas incluyeron relevamientos estadísticos, estudios, talleres y formulación de proyectos, cuyo detalle figura en el Anexo Actividades Realizadas. Las metodologías aplicadas fueron, principalmente, recopilación de información bibliográfica y rastreo de las bases de datos y páginas en INTERNET, consulta a bases de datos nacionales (INDEC, AFIP-SIM) e internacionales (Tradstat-DIALOG, ALADI, FAO, Eurostat, IICA y otras), aplicación de modelos de flujos comerciales, requerimientos de información y encuestas a organismos oficiales nacionales y provinciales, entrevistas a informantes calificados, talleres de trabajo con participantes seleccionados con relación al tema, análisis de la información recopilada, desarrollo de metodología y aplicación de la formulación de proyectos de agronegocios.

En el curso de las actividades realizadas se tuvieron particularmente en cuenta las acciones desarrolladas actualmente y en los años recientes por las oficinas y dependencias del sector público agroalimentario, a niveles nacional, provincial y municipal, vinculadas con la actividad agroalimentaria y con la promoción del desarrollo. En tal sentido, además de la consulta telefónica, por correo postal y electrónico dirigida al listado de informantes que figura en el Anexo, se mantuvieron entrevistas y se realizaron talleres con funcionarios públicos y privados, así como con productores agropecuarios, de la industria alimentaria y otros participantes de la cadena alimentaria y áreas vinculadas. Esta enumeración se considera conveniente para evidenciar que las opiniones aquí formuladas no surgen de una mera reflexión teórica sino que han sido nutridas y contrastadas con los operadores cotidianos del sector, tanto en el ámbito privado como el público.

Asimismo, el enfoque de investigación parte de valorizar la experiencia realizada y considerar los antecedentes de las situaciones y procesos que se investigan. Como se podrá apreciar en el desarrollo de los temas, en distintos ámbitos políticos (Nación, Provincias, Intendencias) y en

---

<sup>1</sup> En consecuencia, quedan excluidos tres rubros agropecuarios: la producción de fibras textiles y la de madera, y sus respectivos productos elaborados, y el tabaco; estos rubros integran las grandes categorías estadísticas de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Excepcionalmente pueden estar incluidos en alguno de los datos a presentar, cuando se utilizan estadísticas globales, sin discriminación.

diversos momentos se han adoptado políticas adecuadas que explican resultados actuales, así como también se ha incurrido en errores que han contribuido a fracasos en expectativas de crecimiento.

Cabe señalar, no por conocidas menos importantes, las dificultades enfrentadas en relación a la información estadística. A las tradicionales que se encuentran en las distintas bases de datos, se suma en este caso el hecho de que los productos considerados tengan un peso económico comparativamente menor, lo que los hace prácticamente inexistentes para la estadística local. También en la Nomenclatura de Comercio Exterior hay bienes que no están identificados, como es el caso de los productos orgánicos.

Dentro del conjunto de productos agroalimentarios de alto valor se seleccionó un grupo de productos que se consideraron relevantes por algunas de las siguientes razones: por su mayor valor de producción y/o exportación, por exhibir un dinamismo productivo notable, porque los mercados internacionales están en crecimiento, porque se dispone de más información estadística, porque existió la posibilidad de analizar casos de empresas, porque se tratara de productos muy incipientes. El análisis de estos casos ilustra sobre los factores determinantes de éxitos y fracasos en los emprendimientos, aspecto que resulta de fundamental importancia para la inferencia de lineamientos de política orientados al desarrollo. Los productos analizados -que incluyen algunos de origen vegetal, animal y productos elaborados- y se presentan en respectivos informes, son los siguientes:

- Productos aromáticos y medicinales
- Productos orgánicos
- Uva de mesa
- Frutas finas
- Palta
- Carne ovina patagónica
- Carne de conejo
- Caracoles
- Productos de la acuicultura
- Papas prefritas congeladas
- Hortalizas congeladas

En dichos informes por producto, se considera el panorama internacional y los flujos de comercio; se estudia el desempeño argentino en dichos mercados y se contrasta con el potencial de los mercados; se analiza la situación local, la localización geográfica y las tendencias productivas; se profundiza en los factores determinantes del desarrollo y las limitaciones identificadas, y se avanza en forma muy general sobre aspectos de política. En cuatro casos se han formulado proyectos de agronegocios, con el objetivo de realizar un ejercicio de aplicación metodológica a casos reales, para ampliar el abanico de herramientas disponibles para el análisis estratégico y la identificación de líneas de acción públicas y público/privadas.

### 3. Resultados

Como resultado de las actividades del proyecto, se cuenta con un informe sobre el perfil exportador del sistema agroalimentario argentino y del potencial de las producciones de alto valor; un "mapa económico" de las producciones agroalimentarias no tradicionales en las provincias argentinas, once informes que ilustran sobre la situación actual y potencialidades de producciones agroalimentarias no tradicionales seleccionadas; una propuesta de política en el área de financiamiento de la producción agroalimentaria; una propuesta de política de promoción de

PyMES y de exportaciones agroalimentarias y una metodología para la formulación de proyectos de agronegocios aplicada a cuatro casos.

La investigación realizada en los 17 documentos que integran el Componente A del Estudio 1.EG.33.7, permite sostener las siguientes conclusiones:

- El comercio internacional agropecuario tuvo hasta 1999 una dinámica similar a la del comercio global, pero su crecimiento se interrumpió en ese año y comenzó a recuperarse en 2002. El 85% de las importaciones de alimentos es realizada por los países de América del Norte, Unión Europea y Asia.
- La Argentina tiene una ventaja comparativa para la producción de alimentos derivada de la disponibilidad de recursos naturales que le permiten producir prácticamente todos los productos agropecuarios de clima templado y buena parte de los de clima subtropical.
- Asimismo, tiene regiones que, por sus condiciones ecológicas, le permiten producir con un bajo o nulo contenido de productos sintéticos (fertilizantes, plaguicidas, herbicidas) lo que otorga un valor agregado a su producción, sea que ésta se certifique como “orgánica”, “integrada” o con bajo contenido de residuos.
- Las características citadas permiten un mejor acceso a los mercados, en términos de tipo de productos y en el precio a obtener.
- En el mercado internacional la demanda de alimentos se ha modificado; en los países de mayores ingresos se tiende a consumir productos considerados “naturales”, frescos, con garantías de inocuidad y con atributos vinculados a la salud, al placer y al *status*. Esto se expresa en el aumento de las importaciones de este tipo de bienes que, en su mayoría, son productos diferenciados y de alto valor.
- Los productos de origen agropecuario (primarios y MOA) aportan, a principios de la década iniciada en 2000, el 50% de las exportaciones totales del país. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de estos rubros crecieron un 66%. El valor máximo se alcanzó en 1998 y, a partir de ese año, se redujo continuamente hasta 2002 como consecuencia, principalmente, de las caídas de precios en los mercados internacionales de commodities y del impacto de la caída del comercio con Brasil.
- La competitividad de la producción agroalimentaria argentina creció entre 1985 y 1998, aumentando su participación en el mercado mundial de estos productos, que está en torno al 2,8%. Sin embargo, en mercados determinados, la participación argentina en sus importaciones de productos agroalimentarios es mucho más significativa (por ej. Brasil, 50%, Sudáfrica, 15%, China, 10%, España, 7%, etc).
- La estructura del comercio agroalimentario argentino varió positivamente, aumentando la participación de los productos dinámicos (los que aumentan su participación en el mundo) entre los que se encuentran los productos de alto valor.
- Dentro del conjunto agropecuario, los productos de alto valor han presentado una evolución muy dinámica. Un grupo seleccionado para este estudio, que aporta el 5% del total de las exportaciones de origen agropecuario, creció en el lapso 1991-2001 un 130%, reflejando un dinamismo superior al conjunto general. Dentro del grupo, hay productos que no se exportaban a principios del período y que representan nuevas incorporaciones a la

canasta exportadora (frutas finas, kiwis, papas prefritas congeladas, hortalizas congeladas) y otros que ya se exportaban pero que han multiplicado varias veces sus cifras de ventas externas en el período (vinos, aceitunas, uvas de mesa, aceites esenciales, espárragos, entre otros).

- A pesar de este crecimiento, la participación de la Argentina en el mercado mundial de estos productos dinámicos es –en la mayoría de los casos- bajísima y muy distante de la capacidad de absorción de los actuales mercados importadores. Por lo tanto, estos bienes representan una oportunidad clara de negocios y de aumento sustancial de las exportaciones del grupo. Se realiza en el informe respectivo una proyección de las exportaciones de productos de alto valor, aplicando dos tasas de crecimiento: 1) la tasa histórica registrada en la última década (6,8% a.a.); 2) el doble de dicha tasa (13,6% a.a.). El resultado es que, de un valor de US\$ 3123 millones al comienzo del período se pasa a exportaciones en el año 2001 de US\$ 6029 millones en la primera hipótesis, y a US\$ 11.177 millones en la segunda.
- Los factores que han influido positivamente en el crecimiento del grupo de productos alimenticios de alto valor son, sintéticamente: a) en el ámbito internacional, aumento de demanda y de precios de alimentos con atributos vinculados a la salud, a la satisfacción de necesidades simbólicas o adecuados a las nuevas costumbres de alimentación de los sectores de altos y medianos ingresos; menores barreras de acceso a los mercados que para las commodities tradicionales; b) en lo regional, la constitución del MERCOSUR, y el consiguiente incremento de la inversión extranjera directa en el rubro de alimentos y el aumento de las exportaciones a Brasil de todo tipo de alimentos; c) en la economía local, el crecimiento del mercado interno durante parte de la década del '90 estimuló la demanda de alimentos de alto valor y generó capacidades productivas que comenzaron a derivarse a la exportación; en 2002, la nueva paridad cambiaria mejoró sustancialmente los beneficios para las producciones alimentarias, y a partir del segundo semestre, se produjo un fuerte interés en la exportación; el cambio en el comercio minorista de alimentos, con el crecimiento de la gran distribución, transformaciones en la logística, cadenas de frío, y una nueva cultura del consumo; d) en el ámbito institucional, las nuevas incumbencias en alimentos de la SAGPyA, la reforma del SENASA y los programas de lucha contra plagas que restringen el acceso a los mercados, la inclusión del tema de alimentos en el INTA, la sanción de la ley de denominaciones de origen, la creación del Sistema Nacional de Calidad (para todos los sectores) fueron acciones necesarias para alinear la acción del Estado frente a nuevos desafíos; e) en las provincias, los programas de promoción agrícola y/o diferimiento impositivo de impuestos nacionales, y acciones de los gobiernos provinciales de promoción del desarrollo; f) en el ámbito de las empresas, las que crecieron mostraron gobernancia clara de las cadenas, escala adecuada, disponibilidad de recursos para inversión, diferenciación de productos, adopción de sistemas de calidad, adopción de nuevas tecnologías de producción, empaque y procesamiento.
- Los principales factores limitantes a una mayor expansión de la producción y exportación de alimentos de alto valor detectados son los siguientes: a) en lo macroeconómico, grave escasez de crédito para las PyMES en condiciones adecuadas al tipo de productos y de tomadores; b) en lo institucional, debilidades del sistema de promoción de PyMES y de exportaciones, referidas principalmente a la falta de una adecuada articulación entre los programas de desarrollo de las capacidades competitivas y los dirigidos a la promoción comercial externa, superposiciones e insuficiente coordinación entre las instituciones, falta de prioridades, insuficientes recursos presupuestarios, escasa participación del sector privado; c) en las instituciones sanitarias, lentitud en el avance en la negociación de

accesos a mercados, controles insuficientes; d) en las instituciones tecnológicas, limitados recursos humanos y financieros destinados a la investigación y desarrollo en productos no tradicionales, e insuficiencia de información técnica para los usuarios; e) en el funcionamiento de la cadena, desarticulación, falta de entidades representativas de productores por rubros, insuficiente escala de las explotaciones, pocos emprendimientos asociativos, escasos vínculos con otros productores y con el entorno.

- La amplitud de oportunidades de mercado y de recursos naturales disponibles en el país contrasta con la limitación de los recursos públicos para el desarrollo de programas y con la limitación de recursos financieros y empresariales del sector privado. Ello sugiere que una estrategia conveniente sería focalizar esos recursos escasos en los productos o ramas que presenten las mayores oportunidades para el país, definiendo programas subsectoriales con la participación de las diversas instituciones que integran el sistema global de apoyo a las PyMES y de promoción de las exportaciones.
- Definir una estrategia para el crecimiento de las producciones de alto valor requiere contextualizarla en una visión del sector agroalimentario argentino, que se define como:

#### **VISION DEL SECTOR AGROALIMENTARIO ARGENTINO**

1. La Argentina cuenta con un sector agroalimentario complejo, que desarrolla fortalezas tanto en commodities como en productos diferenciados, de alto valor.
2. La diversidad de producciones incrementa los efectos multiplicadores, potencia la generación de empleo y favorece el despliegue territorial de la actividad económica.
3. Los alimentos de alto valor generan *clusters* que se constituyen en polos de crecimiento regional.
4. La producción argentina aumenta su competitividad basándose en productividad, diferenciación y calidad. La inocuidad es garantizada.
5. El desarrollo de la etapa productiva del sector agroalimentario estimula el crecimiento de los servicios para toda la cadena alimentaria y en conjunto realizan un aporte significativo al Producto Bruto Nacional.
6. Las PyMES tienen una participación creciente en el sector de producciones de alto valor.
7. El sistema de ciencia y técnica está fuertemente articulado con las necesidades de la producción agroalimentaria y con la creación de ventajas competitivas.

- Las áreas más críticas y las acciones que debieran ser consideradas en el diseño de una estrategia para el aumento del desempeño exportador de las producciones agroalimentarias de alto valor son las siguientes:
  - valorización de la ventaja competitiva de la Argentina en la producción de alimentos de alto valor con características “naturales”, identificando estos atributos a través de una “marca país”;
  - acciones que impulsen el aumento de escala de las PyMES agroalimentarias a través de integraciones verticales y horizontales y diversas formas flexibles de asociativismo;

- reforma institucional del sistema global de promoción de PyMES y de exportaciones agroalimentarias;
- promoción de la articulación de las cadenas alimentarias y de la formación de entidades representativas de los productores;
- reconstrucción del sistema financiero y desarrollo de los instrumentos existentes o nuevos para las PyMES agroalimentarias y para producciones de alto valor, en particular la securitización, las figuras de fideicomiso y de fondos de inversión, y el uso de esquemas de cobertura para la administración del riesgo precio;
- asegurar que las instituciones sectoriales -que pueden facilitar o entorpecer las exportaciones- funcionen con continuidad, transparencia, eficacia y eficiencia;
- programar la negociación del acceso a mercados por temas sanitarios y de inocuidad;
- garantizar la investigación y experimentación adaptativa en producciones agropecuarias y de alimentos; realizar "inteligencia" tecnológica y de nuevos productos;
- reglamentar la ley de denominaciones de origen;
- desarrollar instrumentos para evaluar y evitar el deterioro de los recursos naturales y el ambiente por posibles impactos de producciones de alto valor;
- fijar prioridades por productos o cadenas para la programación de las acciones y políticas del Estado.