

---

## seminarios y conferencias

# **I**ntegración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas

David Manuel–Navarrete

Gilberto Gallopín



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

Santiago de Chile, mayo de 2007

Este documento recoge los resultados de la reunión “Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas” realizada en Santiago de Chile, el 10 de abril de 2006. Fue preparado por David Manuel-Navarrete, asistente de investigación, y Gilberto Gallopin, asesor regional, ambos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. Parte del financiamiento de esta publicación proviene de aportes hechos por U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration’s Climate Program Office (ex Office of Global Programs) a través de Environment, Science and Development para el proyecto Knowledge Systems for Sustainable Development.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9033      ISSN versión electrónica 1680-9041

ISBN: 978-92-1-323075-6

LC/L.2744-P

N° de venta: S.07.II.G.80

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
1. Organización y objetivos de la reunión política .....	9
<b>II. Diagnóstico de la sostenibilidad del proceso de agriculturización</b> .....	11
1. Esfera productivo-tecnológica .....	14
2. Esfera económico-institucional.....	14
3. Esfera ambiental.....	14
4. Esfera social .....	15
5. Valoración de la diagnosis técnica desde la perspectiva de la acción política .....	16
<b>III. Integración de políticas y desarrollo sostenible en la Argentina actual</b> .....	17
1. El rol del Estado e integración de políticas.....	18
2. Relación entre Estado y sociedad.....	18
3. Políticas y estrategias en marcha .....	19
3.1 Estrategias ambientales y agrícolas.....	19
3.2 Políticas macroeconómicas .....	20
3.3 Estrategias de Ordenamiento Territorial .....	20
<b>IV. Integración de políticas y agriculturización en la pampa y áreas extrapampeanas</b> .....	23
1. Oportunidades para la integración .....	25
2. Retos a la integración.....	26
<b>V. Conclusiones</b> .....	29
<b>Bibliografía</b> .....	31

**Serie Seminarios y conferencias: números publicados ..... 33****Índice de cuadros**

Cuadro 1	CRONOGRAMA DEL EJERCICIO DE DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA Y ÁREAS EXTRA-PAMPEANAS.....	8
Cuadro 2	AGENDA DE LA REUNIÓN “INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA ARGENTINA Y ÁREAS EXTRA-PAMPEANAS”.....	9
Cuadro 3	PARTICIPANTES EN LA REUNIÓN “INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA ARGENTINA Y ÁREAS EXTRA-PAMPEANAS” .....	10
Cuadro 4	PERSPECTIVAS DE LOS EXPERTOS SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA Y ÁREAS EXTRA-PAMPEANAS .....	12

**Índice de figuras**

Figura 1	DIAGRAMA DE SÍNDROME DE SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO PARA EL PROCESO DE AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA .....	13
Figura 2	DIAGRAMA DEL SÍNDROME DE AGRICULTURIZACIÓN INDICANDO LOS PUNTOS DE INCIDENCIA DIRECTA DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN MARCHA IDENTIFICADOS .....	24

## Resumen

---

Este informe recoge los resultados de la reunión “Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas”. En la introducción se relatan los antecedentes y objetivos de la reunión. El segundo apartado sintetiza los resultados de una diagnosis interdisciplinaria y multicausal, coordinada por CEPAL, de la sostenibilidad del desarrollo agrícola en la pampa y áreas extrapampeanas. Esta diagnosis se basa en el enfoque de síndromes de sostenibilidad del desarrollo y consiste en la caracterización de un síndrome de agriculturización. Al final de este segundo apartado se incluye una valoración de la diagnosis desde el punto de vista de su utilidad para la acción política de acuerdo a las opiniones expresadas por los participantes en la reunión.

El tercer apartado empieza introduciendo las recientes transformaciones del rol del Estado y de la relación sociedad–estado en la Argentina después de la crisis económica del 2001–2002. El Estado está recuperando la capacidad de marcar las prioridades del desarrollo. Igualmente, se está cambiando la forma de crear estrategia y se están creando nuevos equilibrios en la interacción Estado–mercados–sociedad. El informe evalúa los efectos de estas transformaciones sobre las posibilidades de integración de políticas en la pampa y áreas pampeanas. El apartado concluye con una descripción de las estrategias y políticas ambientales, agrícolas, macroeconómicas y de ordenación territorial en curso.

También se evalúan los impactos potenciales de estas políticas y estrategias sobre los elementos y procesos (síntomas) de sostenibilidad que fueron definidos en el síndrome de agriculturización. Ya se están dando políticas ambientales y agrícolas orientadas a disminuir la degradación de ecosistemas y servicios ambientales y a disminuir el éxodo rural a través del apoyo a los pequeños y medianos productores. Asimismo se están iniciando actuaciones con impactos en los precios relativos de los insumos y productos agropecuarios. En general, el Estado tiene ahora un papel más activo en la gestión de la macroeconomía. Además se está preparando una política y estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel provincial y nacional que puede contribuir a regular la expansión de la superficie agrícola.

En el cuarto apartado se discuten las oportunidades de integración de políticas en base a la mitigación del síndrome de agriculturización. Se identifican cuatro grandes áreas de integración: (1) reforma económico–institucional y control de mercados, (2) ambiente con ordenación territorial y política agrícola, (3) agrícola con los aspectos sociales de la ordenación territorial, e (4) integración transversal entre lo económico–institucional, lo productivo tecnológico, lo ambiental y la ordenación territorial para abordar de forma coordinada al síndrome en su conjunto. Finalmente, se describen algunos retos y dificultades para la integración en el contexto actual.

## I. Introducción

---

El desarrollo del sector agro-exportador ha sido y seguramente seguirá siendo fundamental para el crecimiento económico en Argentina. Por lo tanto, es necesario que, desde las instituciones públicas, se contribuya de forma efectiva a generar las condiciones económicas, sociales y políticas que aseguren la sostenibilidad de este desarrollo. Además, se deben tomar medidas desde el sector público para prevenir los impactos y las amenazas que el sector agro-exportador puede llegar a ejercer tanto sobre otros sectores y como sobre los servicios ambientales que proveen los ecosistemas de la región.

En el presente informe se presenta un ejercicio de evaluación estratégica del proceso de agriculturización en la pampa y áreas extrapampeanas (Noroeste y Noreste de la Argentina) impulsado y coordinado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (cuadro 1). Uno de los principales pilares de la evaluación estratégica fue la organización de un taller con expertos de diversas disciplinas bajo el tema: “Explorando las Consecuencias de la Intervención del Hombre en los Agroecosistemas Pampeanos”. Este taller (en adelante referido como “taller de expertos”) resultó en un análisis multicausal estratégico del proceso de agriculturización en la zona pampeana argentina y áreas extrapampeanas (figura 1). Para este análisis se utilizó el enfoque de síndromes de sostenibilidad del desarrollo (SSD), que incluye los distintos factores económicos, sociales y ambientales que determinan la sostenibilidad de la región.

Los SSD fueron desarrollados por Gilberto Gallopín, de la División, como una generalización del concepto de síndromes de cambio global propuesto por investigadores alemanes (Lüdeke, Petschel–Held y otros, 2004).

Los resultados del taller de expertos fueron publicados por CEPAL (Manuel–Navarrete y otros, 2005) y constituyen el primer diagnóstico interdisciplinario y multidimensional de la sostenibilidad económica, social y ambiental de la agriculturización pampeana. Además incluye la identificación de lagunas críticas de conocimiento, y el mapeo de donde radican los desacuerdos entre expertos. Este diagnóstico representa la visión colectiva de 15 científicos y profesionales, incluyendo varios de los principales expertos argentinos en la agricultura pampeana, y representa un avance significativo con respecto a los diagnósticos previos, de índole mucho más sectorial.

Habiendo logrado una integración de conocimientos científicos, y una visión consensuada de cuales son los factores considerados más importantes para la sostenibilidad de la agricultura pampeana, tanto los cuantificables como los que resultan de muy difícil cuantificación (como los factores culturales e institucionales), la CEPAL fue más allá de la fase de diagnóstico con la organización de una reunión con representantes del gobierno argentino (en adelante referida como “reunión política”). En esta reunión se incorporaron las perspectivas de los formadores de políticas, tanto en el sentido de intentar integrar el conocimiento técnico con el conocimiento político, como en el de intercambiar opiniones sobre la utilidad que puede tener el enfoque de SSD para apoyar la definición e implementación de políticas que contribuyan a la sostenibilidad de la agricultura en América Latina y el Caribe. En este informe se recogen los principales resultados de esta reunión política.

**Cuadro 1**  
**CRONOGRAMA DEL EJERCICIO DE DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA**  
**AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA Y ÁREAS EXTRAPAMPEANAS**

Año	Actividad	Responsables de la actividad
2003	Desarrollo del enfoque de Síndromes de Sostenibilidad del Desarrollo	CEPAL
2003–2004	Comprobación de la utilidad del enfoque en el contexto de América Latina	CEPAL y expertos nacionales de Argentina, Brasil, Colombia y México
2004	Propuesta de un candidato a síndrome que caracterizaría el proceso de agriculturización en la pampa argentina	Rabinovich y Torres (2004)
2005	Organización del taller de expertos: “Explorando las consecuencias de la intervención del hombre en los agroecosistemas pampeanos”	CEPAL y Proyecto CLIMA
2005	Publicación de los resultados del taller de expertos	Manuel–Navarrete y otros (2005)
2006	Organización del taller Político: “Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas”	CEPAL

## 1. Organización y objetivos de la reunión política

El 10 de abril del 2006 se realizó la reunión de trabajo “Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas”, en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. En esta reunión se convocó a responsables políticos de las distintas áreas involucradas para evaluar la utilidad para la integración de políticas del diagnóstico interdisciplinario y multicausal publicado por CEPAL. Los objetivos de la reunión fueron los siguientes:

1. Presentar, a representantes del gobierno de la República Argentina, los resultados de la diagnosis de sostenibilidad del proceso de agriculturización en la Pampa y áreas extrapampeanas,
2. Explorar oportunidades para la integración y coordinación entre políticas económicas, sociales y ambientales que promuevan la sostenibilidad de dicho proceso,
3. Identificar las áreas específicas de política en las que es factible actuar para lograr mayor integración, coherencia o coordinación,
4. Elaborar un documento que recoja los temas acordados en la reunión,

La reunión fue promovida por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y organizada por Gilberto Gallopín (Asesor Regional para políticas Ambientales) y David Manuel–Navarrete (Asistente de Investigación). En el cuadro 2 se detalla la agenda de la reunión.

**Cuadro 2**

### **AGENDA DE LA REUNIÓN “INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA ARGENTINA Y ÁREAS EXTRAPAMPEANAS”**

Apertura (Ernesto Ottone)	9:00
Síndromes e integración de políticas (Gilberto Gallopín)	9:30
Síndrome de agriculturización en la Pampa y el norte de la Argentina (David Manuel Navarrete)	10:30
Debate: Oportunidades y desafíos de la integración de políticas en la agricultura pampeana y extra–pampeana	11:00
Debate: Oportunidades y desafíos de la integración de políticas en la agricultura pampeana y extra–pampeana	2:00
Conclusiones y exploración de actividades de seguimiento	3:30
Palabras de cierre (Joseluis Samaniego)	5:00

En la reunión participaron 5 representantes del gobierno de La Argentina y un experto argentino (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**PARTICIPANTES EN LA REUNIÓN “INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA ARGENTINA Y ÁREAS EXTRAPAMPEANAS”**

Atilio Armando Savino	Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Salud y Ambiente
Graciela Oporto	Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Carlos Alberto Cheppi	Presidente, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Economía y Producción
Roberto Mario Bocchetto	Director Nacional, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Economía y Producción
Rubén Patrouilleau	Jefe Gabinete Asesores. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Salud y Ambiente
Ernesto Viglizzo	Experto. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Economía y Producción

Además de los coordinadores, participaron 6 funcionarios de CEPAL: Ernesto Ottone (Secretario Ejecutivo Adjunto), Joseluis Samaniego (Director, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos), Martine Dirven (Jefe, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial), Hugo Guzmán (Experto en temas ambientales internacionales), José Javier Gómez y Carlos De Miguel (Oficiales de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos). También estuvo presente Marcela Bocchetto (Oficial de Políticas y Programas de la Oficina Regional para América Latina de FAO) y César Morales.

## **II. Diagnóstico de la sostenibilidad del proceso de agriculturización**

---

En este apartado se resumen los principales resultados de la diagnóstico multicausal estratégica de la agriculturización publicada en Manuel–Navarrete y otros (2005). En la última sección del apartado se detallan algunas contribuciones a la diagnóstico técnica desde la perspectiva de la acción política.

El proceso de “agriculturización” se define como el uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas en detrimento de los usos ganaderos o mixtos. La agriculturización también se asocia en la pampa a cambios tecnológicos, intensificación ganadera, expansión de la frontera agropecuaria hacia regiones extrapampeanas, y la tendencia de la agricultura hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo.

Según la propuesta de síndrome de Agriculturización presentada en la diagnóstico (figura 1), los síntomas centrales del proceso de agriculturización pertenecen a la esfera tecnológico–productiva. Estos síntomas influyen y son influenciados por síntomas de las esferas económico–institucional, ambiental y social. El proceso de diagnóstico se centró en la agriculturización desde la perspectiva de la producción primaria sin entrar a evaluar las cadenas agroalimentarias.

No existe consenso entre expertos sobre el diagnóstico de sostenibilidad o insostenibilidad del proceso de agriculturización en la pampa y áreas extrapampeanas. Se dan dos posturas o perspectivas diferentes (cuadro 4).

Bajo una primera perspectiva, se concluye que los impactos ambientales y sociales detectados constituyen amenazas para el proceso de agriculturización, pero no llevan a la insostenibilidad actual en la pampa húmeda, y no son suficientemente significativos como para llegar a un diagnóstico de insostenibilidad en las áreas extrapampeanas. El sistema productivo también exhibe amenazas e incertidumbres significativas que tienen su origen fuera de la pampa. Entre dichas amenazas exógenas destacan las condiciones de mercado e incertidumbre, los precios relativos, las estrategias comerciales de las corporaciones internacionales, y la variabilidad climática. De acuerdo a la segunda perspectiva se llega a la conclusión de que: (1) en el caso de la pampa húmeda, la información de que se dispone sobre los impactos presentes no permite llegar a un diagnóstico definitivo de sostenibilidad o insostenibilidad ambiental o socio-cultural, y (2) en el caso de las regiones extrapampeanas, la agriculturización presenta síntomas evidentes de insostenibilidad ambiental, socio-cultural y productiva.

**Cuadro 4**  
**PERSPECTIVAS DE LOS EXPERTOS SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA Y ÁREAS EXTRAPAMPEANAS**

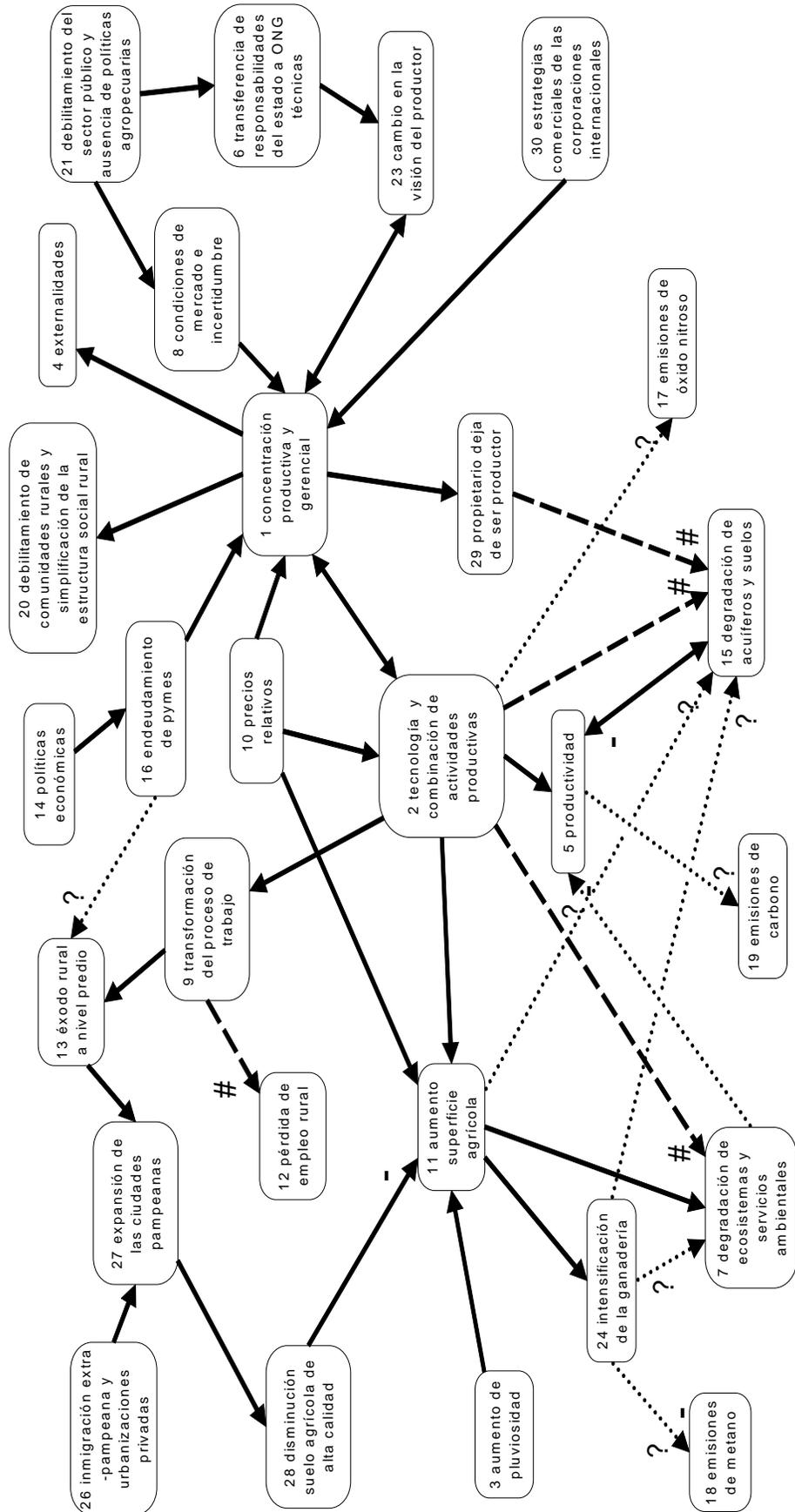
Perspectiva	Pampa Húmeda	Áreas extrapampeanas (Noroste y Noreste de la Argentina)
Productivista	Es sostenible a pesar de que existen amenazas que pueden llevar a la insostenibilidad en el futuro	No se puede afirmar si es sostenible o no en el momento presente con la información disponible
Ambientalista	No se puede afirmar si es sostenible o no con la información disponible en el momento presente	Se observan síntomas evidentes de insostenibilidad ambiental, socio-cultural y productiva

Hay acuerdo entre expertos en que las regiones extrapampeanas presentan peculiaridades socio-ecológicas que deben destacarse explícitamente cuando se estudian las manifestaciones del síndrome de agriculturización en esta región. En primer lugar, en el caso de las regiones extrapampeanas, los precios relativos de las tierras son mucho menores que en la pampa. Esto lleva a que el avance de la superficie agrícola se de con gran celeridad. Además, este avance acelerado no sólo se produce a costa de otros cultivos sino también a través del desmonte y la eliminación de ecosistemas no agrícolas. Estos factores dan como resultado que la degradación de ecosistemas, servicios ambientales, suelo y agua sean mucho más marcadas que en la pampa. En segundo lugar, no solo se desplazan especies, sino que hay un efecto de desplazamiento de población de pequeños campesinos mucho más significativo que en el caso de la pampa húmeda. Las transformaciones sociales derivadas de la agriculturización en regiones extrapampeanas se ven magnificadas a causa de los mayores niveles de inequidad y pobreza. En tercer lugar, a causa del alto riesgo de reversión de las actuales tendencias climáticas favorables en las áreas extrapampeanas, el monocultivo de soja presenta un mayor riesgo. Los expertos coincidieron en la urgencia de que el Estado adquiera mayor protagonismo en la planificación de los usos del suelo y en hacer cumplir normas de manejo adecuadas y sustentables en las regiones extrapampeanas.

A continuación se resumen los principales aspectos de la diagnosis sistémica planteada por los expertos y que se sintetiza en la figura 1.

**Figura 1**  
**DIAGRAMA DE SÍNDROME DE SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO PARA EL PROCESO DE AGRICULTURIZACIÓN EN LA PAMPA**

[Los números en las cajas son índices para referenciar los síntomas en el texto y no indican ninguna ordenación lógica. Las flechas continuas indican relaciones monotónicas positivas (relación en que si la variable donante crece o disminuye, la variable recipiente siempre cambia en la misma dirección). Las flechas punteadas indican relaciones monotónicas negativas (relación en que si la variable donante crece o disminuye, la variable recipiente cambia en el sentido opuesto). Las flechas punteadas con signos de interrogación denotan relaciones causales hipotetizadas pero no confirmadas. Las flechas discontinuas con gato (#) denotan relaciones causales en disputa. Cada flecha denota un efecto directo de una variable sobre otra, no los efectos a través de terceras variables del gráfico].



Fuente: Adoptado de Manuel-Navarrete y otros (2005).

## 1. Esfera productivo–tecnológica

La concentración productiva y gerencial [caja 1, figura 1] inicia las dinámicas que ocurren dentro de la esfera tecnológico–productiva. A su vez, se da un bucle de retroalimentación positiva entre la concentración productiva y gerencial [1] y la adopción de tecnologías de insumos y de procesos [2]. Una segunda consecuencia de [1] es que, en un gran número de casos, los propietarios de la tierra dejan de ser los productores [29] debido a que el proceso de producción se profesionaliza y terceriza. Las consecuencias ambientales de dicha disociación son poco conocidas. La tecnología (de insumos y procesos) y combinación de actividades productivas [2] incluye intensificación agrícola, monocultivo *versus* rotaciones, labranza convencional *versus* directa, incorporación de maquinaria, elección de fechas de siembra, y otras prácticas de manejo, y es una de las causas principales del aumento de la superficie agrícola [11].

En la pampa húmeda, este aumento se ha dado a costa de tierras dedicadas a la ganadería, o de tierras dedicadas al sistema mixto con ganadería semi–intensiva y agricultura. En contraste, en las regiones extrapampeanas, la superficie agrícola ha aumentado también a costa del desmonte de ecosistemas nativos y de otros cultivos.

Los precios relativos [10] entre factores de producción y *commodities* también influyen en el avance de la superficie agrícola [11]. Por ejemplo, el aumento de precios de las *commodities* permite reinvertir parte de las ganancias en el cultivo de nuevas tierras. Si el precio es bajo, esto no es factible. La expansión de la superficie agrícola posibilitada por mejoras tecno–productivas se ha visto además reforzada por el aumento de pluviosidad y el desplazamiento de las isohietas [3].

Por último, la expansión de la superficie agrícola [11] a su vez está llevando a cambios importantes en las prácticas ganaderas. Por un lado se produce el abandono del sistema mixto (agricultura–ganadería) con cambios fundamentales en la estructura del paisaje pampeano. Por otro lado se da un proceso de concentración e intensificación de la producción ganadera [24].

## 2. Esfera económico–institucional

En cuanto a los factores que causan la concentración productiva y gerencial [1], se destaca sobre todo la debilidad de políticas agropecuarias [21], lo que acentúa a su vez el dominio de las condiciones de mercado y la incertidumbre [8]. En segundo lugar, la variación de precios relativos [10]. En tercer lugar, la debilidad del sector público sumada a la ausencia de políticas agropecuarias proactivas resulta en una transferencia tácita de responsabilidades del Estado a ONGs de carácter técnico [6] y a las empresas privadas comercializadoras o proveedoras de insumos [30].

En general, el alejamiento del Estado en el cumplimiento de su rol director tradicional otorga mayor peso a los productores y grandes empresas en la toma de decisiones productivas estratégicas. Sin embargo, estos actores no defienden el interés general sino intereses sectoriales y su espacio de acción es mucho más restringido que el del Estado. Estos cambios institucionales han favorecido la difusión de una nueva visión productiva [23], basada en una determinada conciencia empresarial y cultura de agronegocios, que a su vez, favorece la concentración productiva y gerencial [6].

## 3. Esfera ambiental

En el caso de las regiones extrapampeanas, los efectos de la concentración productiva y gerencial tienen claros impactos sobre los ecosistemas de contorno, tanto por sobreexplotación de

ecosistemas pastoriles para alimentar a la ganadería desplazada, como por la fragmentación y degradación de ecosistemas derivada de la conversión generalizada de pasturas, sabanas, bosques y verdes [7].

Existen incertidumbres y disputas entre expertos en relación al impacto de la siembra directa [2] sobre la degradación ambiental. Por un lado, se da un efecto positivo de conservación y fertilidad del suelo (ej: aumento en contenido de materia orgánica). Sin embargo, por otro lado, los efectos de la siembra directa sobre los suelos no son netamente positivos dado que ésta suele acompañarse de monocultivo y abundante uso de glifosato. Además, el monocultivo de soja está llevando en algunas áreas a un nivel de pérdida de materia orgánica que la siembra directa por sí sola no puede compensar. En cualquier caso, el uso de una mayor carga de insumos lleva necesariamente a una mayor percolación hacia los acuíferos cuyas consecuencias son escasamente conocidas.

A su vez, la degradación de acuíferos y suelos [15] también disminuiría progresivamente la productividad [5]. La intensificación agrícola también afecta el contenido de materia orgánica del suelo. La degradación de ecosistemas y servicios ambientales [7] también podría ir en detrimento de la productividad [5] al degradar los servicios ambientales relacionados con el control de plagas y control de erosión.

La intensificación de la ganadería [24] podría estar provocando degradación ambiental [7, 15] a través de la alteración de los ciclos de nutrientes y el cultivo de granos para engorde. Estos efectos ambientales están poco estudiados en la pampa, pero existe un amplio apoyo a esta hipótesis a partir de la experiencia internacional. En contrapartida, [24] podría estar reduciendo las emisiones de metano a la atmósfera [18] gracias a la disminución de la superficie dedicada a la ganadería y las mejoras de la calidad de los alimentos para el ganado.

Se plantean como temas a estudiar la disminución de las emisiones de carbono a la atmósfera [19] supuestamente causadas por la agriculturización y el también supuesto aumento de las emisiones de óxido nitroso.

## 4. Esfera social

En la esfera social, la concentración de la gestión (y de la propiedad) implica despoblamiento del campo y una pérdida de poder representativo o poder político de los sectores que viven en el campo [20]. Así se habla de una simplificación de la estructura social rural a raíz de la desaparición de los pequeños y medianos productores y de la disociación espacial entre la gestión y la producción.

En segundo lugar, la transformación del proceso de trabajo [9] junto con el endeudamiento de las pymes [16] lleva al éxodo rural a nivel de predio [13]. La población urbana pampeana crece continuamente; mientras que la población rural dispersa decrece desde 1940. El éxodo rural es más evidente en las regiones extrapampeanas donde la expansión de la soja desplaza a minifundistas y pequeños productores.

Alternativamente, se señala la posibilidad de que el éxodo a nivel de predio sea parte de un proceso histórico subyacente de migración a las ciudades que se ve incrementado (más que causado) por la transformación del proceso de trabajo. Si el abandono poblacional se produjo aún sin agriculturización, cabe cuestionarse que ésta sea una causa efectiva de despoblamiento.

Por último, se constata que las ciudades pampeanas se están expandiendo territorialmente [27]. Esta expansión urbana se está produciendo a costa de una disminución de suelos agrícolas de alta calidad [28].

## 5. Valoración de la diagnosis técnica desde la perspectiva de la acción política

La diagnosis técnica de la sostenibilidad de la agriculturización presentada en las secciones anteriores fue valorada por los participantes del taller político desde la perspectiva de su utilidad para la acción política.

Se acordó que, en general, la diagnosis en sí misma es útil para la acción política porque ordena el conocimiento científico existente sobre una problemática muy compleja. Sin embargo, es necesario situar la diagnosis en el contexto de las estrategias políticas que ya se están dando en Argentina. Una reunión política, como la reportada en este informe, es fundamental tanto para esa contextualización como para que los actores políticos puedan internalizar o apropiarse los resultados y las perspectivas propuestas por los técnicos. No obstante, el proceso hubiese sido más efectivo si se hubiese involucrado la perspectiva de los actores políticos desde el principio.

Desde la perspectiva de la acción política, cuatro aspectos de la agriculturización no están suficientemente representados en la diagnosis:

Primero, se debería analizar con más detalle el desarrollo histórico de las políticas que nos han llevado a la situación económico–institucional presente. En otras palabras, se debería poner mayor énfasis en analizar tanto los efectos que tuvieron determinadas políticas como el entramado económico–institucional resultante, y que todavía está vigente. Este análisis debería considerar los intereses políticos y económicos de los diferentes grupos sociales.

Segundo, el síntoma “debilidad del sector público y ausencia de políticas agropecuarias” [21] está cambiando mucho y hay señales que así lo indican. Los síntomas relacionados con el rol del Estado deberían tomar otro cariz en la dinámica del síndrome. El esfuerzo del presente gobierno por recuperar las políticas agropecuarias debería incorporarse al síndrome porque está ya siendo trabajado y ya hay acuerdo y concertación y, por lo tanto, va a modificar el proceso de agriculturización.

Tercero, y relacionado con lo anterior, es necesario hacer un análisis en todo su contexto de lo que implica la siembra directa, por encima de los intereses privados. Este ejercicio va más allá de la diagnosis técnica y se debe hacer de forma integrada entre las diferentes áreas del gobierno.

Cuarto, es importante incluir el tema de los biocombustibles y de otros nuevos usos de la soja. Es necesario conocer más a fondo las consecuencias derivadas de la producción de biocombustibles a gran escala, ya que esto se está perfilando como una cuestión fundamental sobre la que ya hay que tomar decisiones políticas.

Más allá de los temas insuficientemente tratados, se planteó la necesidad de continuar la diagnosis vinculándola a escenarios y estrategias. Esto se consideró un paso fundamental para internalizar la diagnosis en la gestión de la sostenibilidad. Por ejemplo, se están haciendo fuertes inversiones en biotecnología, pero existe el riesgo de imitar las estrategias de las transnacionales. Para evitar ese riesgo se requieren escenarios que analicen por donde encarar esta investigación para responder al bien común y no a intereses particulares. Los escenarios deberían explorar actividades agropecuarias alternativas al monocultivo de soja que pudiesen lograr mayor desarrollo social, económico y humano. La definición de escenarios es necesaria para el diseño de estrategias políticas que puedan revertir los procesos y usos del suelo que se están dando actualmente y que son en muchos casos insostenibles. Además, la propuesta de escenarios facilitaría el monitoreo de la eficacia de las estrategias implementadas ya que señalarían en qué momento se pueden esperar resultados de las medidas y políticas.

### **III. Integración de políticas y desarrollo sostenible en la Argentina actual**

---

La generalizada fragmentación de las legislaciones y mandatos institucionales, y la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales se reconoció en el taller político como uno de los obstáculos críticos a la transición hacia un desarrollo sostenible en la Argentina. En el caso de la región pampeana, los procesos que pueden llevar, o que ya están llevando, a la insostenibilidad del proceso de agriculturización son multicausales, y por lo tanto su mitigación o reversión no se puede lograr sin una integración de políticas que tome en cuenta la necesidad de operar en varios nodos de las cadenas de causa–efecto en forma simultánea.

Se hace por lo tanto imprescindible la comunicación, diálogo y coordinación de actividades entre autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de implementar las políticas relacionadas con la sostenibilidad. Las políticas sectoriales, al ser formuladas y diseñadas con fuerte autonomía e implementadas a través de acciones técnicas que desde un punto de vista sectorial pueden considerarse inmejorables, pueden generar efectos colaterales no anticipados e incentivos inconsistentes.

## 1. Rol del Estado e integración de políticas

En el caso de la sostenibilidad de la agricultura pampeana se hace necesario la integración de al menos tres dimensiones transversales de gobierno: planeamiento, agricultura, y ambiente. Sin embargo, esta transversalidad es solo posible cuando el Estado cuenta con los recursos adecuados en un contexto de gobernabilidad política efectiva y con paz social. Estas circunstancias estuvieron ausentes durante la última década en la Argentina. De hecho, el rol del Estado en la definición de estas tres dimensiones transversales se fue anulando y se dejó que el mercado definiese el desarrollo agropecuario. Además, la credibilidad del sistema político y la confianza de la gente en los dirigentes políticos se vieron fuertemente erosionadas a raíz de la crisis económica del 2001–2002.

Al ir superando la crisis, se está dando un profundo cambio institucional y está surgiendo un nuevo proyecto de país basado en recuperar el rol del Estado. Por parte del gobierno actual se percibe la necesidad de construir un Estado con la legitimidad y la capacidad de definir y marcar bien claramente las prioridades del desarrollo socio–económico. Paralelamente, existe la necesidad de recuperar la imagen de un Estado capaz de tomar decisiones y con poder para implementar políticas. En este nuevo contexto es donde vuelven a plantearse herramientas transversales que lleven a la integración de las políticas.

En el caso de la agriculturización, el gobierno se está planteando la recuperación de muchas de las políticas que fueron abandonadas durante los 1990. En particular, el Estado debe recuperar el rol de convocar a las partes para armar la agenda de desarrollo. Esto no ha sido así y hay que revertirlo. Sin embargo, también se debe reconocer que existen muchas políticas o decisiones que ya no son factibles y procesos que ya no es posible revertir. Por lo tanto, es importante analizar los límites actuales a la acción política.

En el caso de la pampa y áreas extrapampeanas, el INTA y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible están empezando a asumir mayor protagonismo en la creación del conocimiento necesario para la toma de decisiones políticas. En este sentido se está haciendo un esfuerzo para adaptar sus esfuerzos a las necesidades de los diferentes actores gubernamentales y no–gubernamentales. En el presente se pone mucho más énfasis en actividades con impacto en las decisiones y las políticas, que en avanzar el conocimiento científico en general.

Por último, tanto en el INTA como en otros ámbitos del Estado argentino se está cambiando la forma de generar estrategias. La estrategia no se crea de forma unidireccional “de arriba hacia abajo”. Las jerarquías toman las decisiones que les competen, pero después de un proceso horizontal que permita identificar y consensuar las estrategias entre los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, se está desarrollando una nueva forma de hacer política basada en el dialogo y el trabajo conjunto dentro de foros ecorregionales y nacionales. Esto implica otra forma de construir la institucionalidad..

## 2. Relación entre Estado y sociedad

En paralelo al fortalecimiento del Estado se está también dando un cambio en la cultura política del actuar del Estado. En el diseño de estrategias hay que tener en cuenta la posición de los otros sectores y la participación de actores no gubernamentales. Existe una clara conciencia en el gobierno sobre la necesidad de modelos de participación que hagan que los cambios sean consentidos y duraderos.

En el caso de la pampa y áreas extrapampeanas, la interacción entre mercado y Estado es la que da la posibilidad de actuar. Las decisiones respecto a cambiar el desarrollo de la soja solo pueden tomarse si se dan señales desde el mercado de que “la cosa no cierra del todo” o si existen usos alternativos del mismo cultivo que pueden balancear intereses.

Sin embargo, es importante resaltar que se están creando nuevos equilibrios en la interacción entre Estado–Mercado–Sociedad que permiten pensar en la reinserción de la institucionalidad del planeamiento y la política ambiental en Argentina. Además, la agenda social está cambiando a causa de las mejoras en bienestar. La nueva agenda empieza a valorar cuestiones que eran impensables años atrás. Los actores sociales tienen una creciente influencia sobre el eje Estado–mercado. Estos cambios hacen posible replantear la posibilidad de empezar a regular la localización de actividades productivas por parte del Estado.

En definitiva, se están dando los ingredientes en el escenario político para empezar a tener en cuenta las externalidades negativas ambientales y sociales que se plantean en el síndrome de agriculturización. En este nuevo contexto se abre la posibilidad de hacer políticas correctivas o incluso superadoras. A esto hay que añadir que los productores pampeanos, más allá del beneficio y la productividad, también están posicionándose ideológicamente en el tema de la sostenibilidad porque son conscientes de que el negocio lo hacen dentro de una sociedad que también está evaluando. Por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas están adoptando estrategias ambientales activas porque empezaron de nuevo a exportar y hoy no se puede exportar sin adherirse de forma explícita a lo ambiental.

Se puede plantear incluso la posibilidad de que en un futuro cercano los inversionistas reclamen al Estado un contexto institucional que les permita implementar sus proyectos con garantías de que contarán con legitimidad social.

### **3. Políticas y estrategias en marcha**

El Estado argentino está fortaleciendo sus decisiones de política en lo ambiental, territorial, y económico. Existe la decisión de pensar estratégicamente hacia el futuro. En esta sección se analiza la relación entre políticas y estrategias que ya se están iniciando y los posibles efectos de estas políticas en los síntomas del síndrome de agriculturización.

#### **3.1 Estrategias ambientales y agrícolas**

La lucha contra la pobreza y la exclusión ha sido el objetivo prioritario del gobierno argentino tras la crisis económica. Sin embargo, a medida que se supera la crisis se van incrementando los esfuerzos en las políticas ambiental y agrícola.

Entre las políticas ambientales destaca la Estrategia Nacional de Biodiversidad que fue formulada en el 1998 y que se re–escribió en el 2003. En la elaboración de esta estrategia han participado todos los sectores del gobierno. Los planes de acción que se derivarán de la estrategia abordarán algunos aspectos del síntoma “degradación de ecosistemas y servicios ambientales” [7].

En lo que respecta al avance del conocimiento sobre los problemas ambientales se está elaborando el Plan Nacional de Ciencia y Técnica, en el que se incluye un área de medio ambiente. En este plan se han identificado tres actuaciones relevantes para el estudio de la sostenibilidad de la agriculturización: (a) biocombustibles, (b) aguas subterráneas y calidad de agua, y (c) cambio climático. Además se está iniciando una discusión sobre mercados de carbono en el que la pampa tiene un papel cardinal.

En el INTA se están generando por primera vez tecnologías dirigidas específicamente a pequeños y medianos productores con potenciales efectos en los síntomas: “transformación del procesos de trabajo” [9], “concentración productiva y gerencial” [1], y “tecnología y combinación de actividades productivas” [2]. Esta política va más allá de la adaptación de tecnologías de los más grandes a los más pequeños ya que se consideran las necesidades de pequeños y medianos productores desde el inicio del proceso de investigación. Ya se han abierto dos estaciones de investigación específicamente dedicadas a esta labor. El desarrollo de estas nuevas tecnologías puede posibilitar la implantación de modelos agro-ecológicos más sostenibles que los actuales.

Además, el INTA está re-organizando su trabajo hacia un enfoque más integrado. Se determinaron tres grandes ejes: (a) cadenas agroalimentarias, (b) organización de las eco-regiones y desarrollo sostenible, y (c) organización del territorio. Los diferentes proyectos tratan de cruzar estos tres ejes para no tratar de forma aislada la competitividad, lo ambiental y lo territorial.

### **3.2 Políticas macroeconómicas**

A nivel macroeconómico, el Estado argentino también va a tener un rol más regulador que en el pasado. Esto va a tener consecuencias en las esferas económico-institucional y productivo-tecnológica del síndrome. Lo importante es el efecto que el conjunto de políticas macroeconómicas, tanto explícitas como implícitas, van a tener en el proceso de agriculturización. En particular, se revertirá el síntoma de “Debilitamiento del sector público y ausencia de políticas agropecuarias”[21].

Algunos ejemplos de políticas macroeconómicas que ya se están dando y que están muy relacionadas con la sostenibilidad agrícola incluyen: tipo de cambio, tasas de interés, desendeudamiento, disponibilidad y acceso al crédito, y retenciones a las exportaciones. Estas políticas macro-económicas tendrán claras repercusiones en el síntoma “concentración productiva y gerencial” [1]. Sin embargo, el diseño de estas políticas suele estar determinado por factores que actúan mucho más allá de la Pampa y, por lo tanto, favorecerán (o no) la sostenibilidad de la agriculturización en función de su combinación con otras medidas. En consecuencia, se debe considerar la enorme complejidad que existe entre las políticas macroeconómicas, por un lado, y la concentración productiva y gerencial, por el otro.

Donde hay más margen para el ajuste es en las políticas con efectos sobre los precios relativos [10]. Por ejemplo, a través de incentivos para fomentar el uso de determinados insumos. El desarrollo de biocombustibles puede jugar un papel muy importante en los precios relativos. Después del acuerdo de la carne (destinado a rebajar el precio de la carne a través de precios de referencia para los distintos cortes) se abre un ámbito de discusión muy nuevo con respecto a la regulación de precios. El acuerdo podría incluir no sólo el tema carne sino que también podría incluir el tema del maíz y otras cuestiones agrícolas. Esto abriría la posibilidad de afectar al síntoma “tecnología y combinación de actividades productivas” [2]. De esta forma se podrían incluir medidas para mejorar el precio relativo del maíz respecto a la soja con el objetivo de favorecer rotaciones y con un efecto en la sostenibilidad de los usos del suelo [15].

### **3.3 Estrategias de Ordenamiento Territorial**

El gobierno argentino encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, y Servicios la definición y puesta en marcha de una política de Estado de desarrollo territorial. En este sentido, se está diseñando la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el objetivo de guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino. La implementación de esta política se plantea como un ejercicio participativo, pero también ejecutivo para llegar pronto a definiciones

globales y a un documento consensuado entre los diferentes actores que sirva como marco para políticas más específicas.

Actualmente se está trabajando en el Plan Estratégico Territorial “Argentina 2016” que incluye no solo metas cuantitativas sino que también la promoción de valores éticos y sociales. A partir de ahí se quiere armar un documento más concreto que elabore un mapa del país.

Con las provincias se está relevando el mapa territorial actual. En cada provincia se definieron 4 mapas: ambiental, económico-productivo, social, infraestructura y equipamientos. En el mapa económico-productivo se incluyen las áreas agropecuarias y se discute, en cada provincia, qué territorio debería seguir siendo asignado a la producción primaria o agropecuaria. La construcción de estos mapas van a tener repercusiones sobre el síntoma “aumento de la superficie agrícola” [11]. El proceso también está generando discusiones sobre las posibilidades de industrialización y de formas de producción que no estén basadas en el monocultivo.

Una vez construidos los mapas, se va a definir a escala nacional qué territorio se quiere para el 2016. A partir de ahí se definirá una serie preliminar de proyectos estratégicos que son necesarios para alcanzar los objetivos definidos y que estarán ajustados a los grandes lineamientos estratégicos.

A partir del proceso de planificación se podrá ordenar el territorio en base a objetivos y a la delimitación, mediante mapas, de las áreas que se quieren desarrollar y las que no. Las únicas regiones favorecidas en los últimos años por el desarrollo fueron las que se dedicaron a producciones con impacto mundial (como la soja). Esto ha creado un gran desequilibrio territorial y fuertes impactos sociales ambientales y sociales. Algunas áreas, como el Noroeste y Noreste, tratan de incorporarse al proceso agro-exportador a cualquier costo a causa de la falta de otras alternativas conducentes a generar calidad de vida. Se apuesta así por alternativas que generen mayor movimiento de dinero a pesar de los fuertes impactos, a falta de un desarrollo verdadero en el largo plazo.

Las políticas de ordenación del territorio pueden apoyar a revertir el síntoma de éxodo rural a nivel de predio [13] si son capaces de crear condiciones de vida en el campo que sean equiparables a las de la ciudad. Las decisiones sobre inversiones en infraestructuras también pueden afectar el síntoma productividad [5].

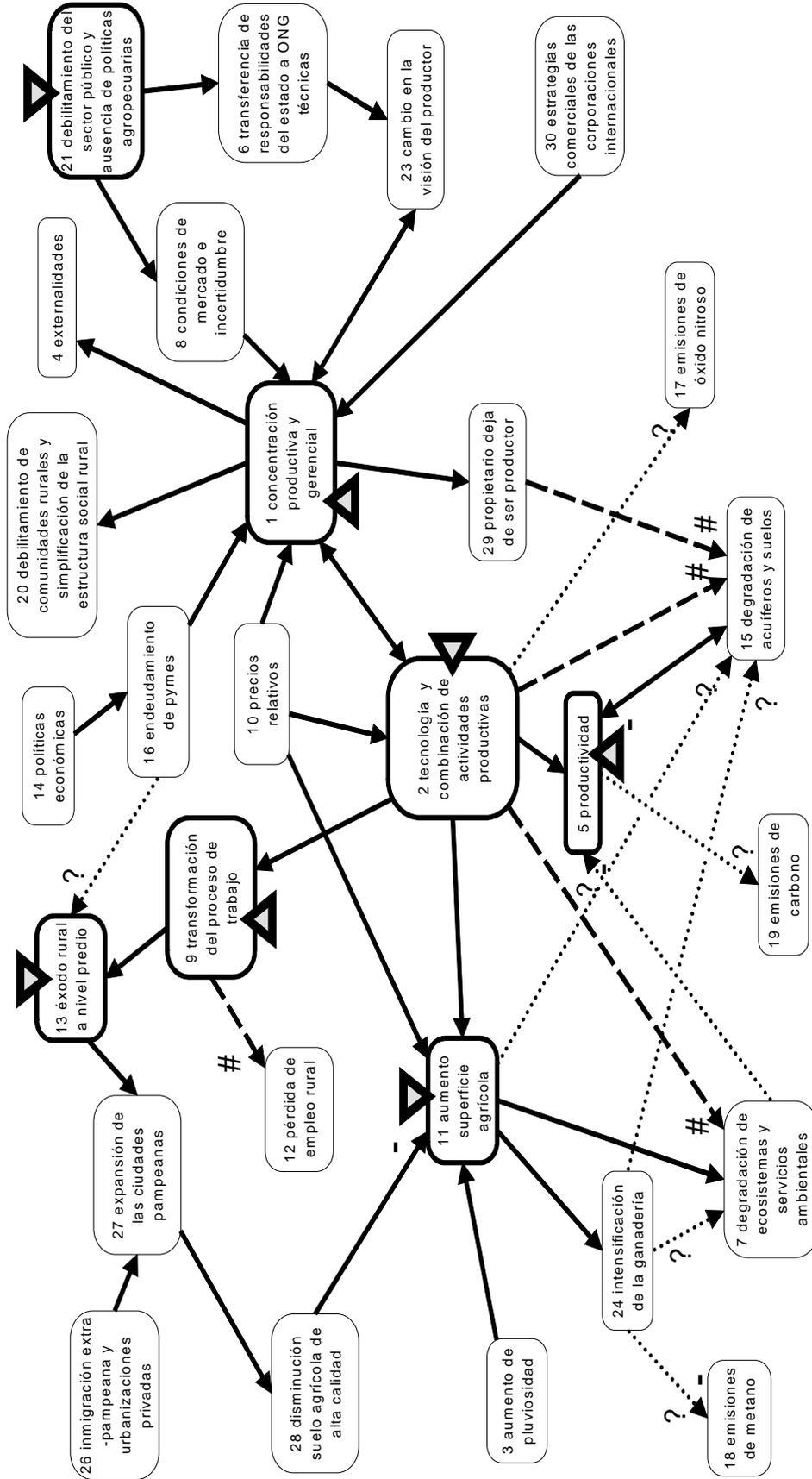


## **IV. Integración de políticas y agriculturización en la pampa y áreas extrapampeanas**

---

La integración de políticas ya ha empezado a dar en Argentina como resultado la construcción de un proyecto de país distinto después de la crisis. Las estrategias discutidas en el apartado anterior se traducen, en el caso de la agricultura pampeana, en una serie de regulaciones o modificaciones de ciertos síntomas. En la Figura 2 los puntos de incidencia directa de las políticas y estrategias en marcha mencionadas en la reunión se mapean sobre el diagrama causal presentado en la Figura 1. No aparecen las acciones ya mencionadas del Plan Nacional de Ciencia y Técnica (presumiblemente de investigación), ni los tres grandes ejes de las nuevas estrategias del INTA, dado que no se presentaron con un nivel de especificidad tal que permitiera identificar cuáles serían los síntomas concretamente afectados.

**Figura 2**  
**DIAGRAMA DEL SÍNDROME DE AGRICULTURIZACIÓN INDICANDO LOS PUNTOS DE INCIDENCIA DIRECTA DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN MARCHA IDENTIFICADOS**  
 (Los puntos de incidencia están denotados por los triángulos de líneas gruesas)



Fuente: elaboración propia.

El síndrome muestra que la coordinación entre estas estrategias puede mejorarse considerablemente. En esta sección se plantean las oportunidades y retos de la integración de las políticas ambientales, agrícolas, territoriales y económicas.

## 1. Oportunidades para la integración

Dentro de las cuatro esferas identificadas en el síndrome, se dan, por un lado, diversas políticas y estrategias que apuntan al eje económico–institucional y a la regulación de precios relativos, con potenciales consecuencias sobre el síntoma “concentración productiva y gerencial” [1]. Sin embargo, es necesario discutir más en profundidad el significado y el rol de este síntoma en toda su complejidad para poder determinar la capacidad de estas políticas de llegar a tener un efecto significativo y en qué dirección. Por otro lado, en las esferas ambiental y social se están articulando políticas que apuntan a síntomas específicos como la degradación de la biodiversidad y el apoyo a pequeños y medianos productores. Finalmente, existen grandes expectativas sobre los efectos que puede tener la Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sobre los síntomas aumento de superficie agrícola [11] y éxodo rural a nivel de predio [13].

De este breve resumen se pueden inferir cuatro grandes áreas donde la integración de políticas sería particularmente beneficiosa.

Primero, integrar actuaciones para afectar al corazón del síndrome (síntomas [1] y [2]). Esta integración se basaría en coordinar: (a) la reforma del aparato económico–institucional incluyendo la dotación al Estado de mayores recursos para hacer políticas, (b) las estrategias orientadas a regular precios relativos (Ej: carne, maíz, fertilizantes, energía), y (c) la política macro–económica (Ej: crédito, retenciones, tipo de cambio, convertibilidad), que a pesar de estar determinada por factores ajenos a la agriculturización puede tener cierto margen de ajuste en función de las necesidades de las regiones pampeanas y extrapampeanas. Por ejemplo, es necesario integrar políticas para desincentivar el monocultivo (que es claramente insostenible). La decisión de hacer monocultivo no se puede dejar exclusivamente en manos de las relaciones de mercado. Como mínimo, hay que coordinar incentivos para la rotación y monitorear si la rotación es sostenible (si hay pérdida neta de nutrientes) y en qué formas.

Segundo, integrar las actuaciones vinculadas a: (a) la Estrategia Nacional de Biodiversidad, (b) el componente ambiental de la Estrategia de Ciencia y Técnica, (c) el Plan Estratégico Territorial, y (d) algunas actuaciones de política agrícola. Esta área de integración se centraría en la esfera ambiental del síndrome y consistiría en coordinar las actuaciones de ordenamiento territorial y planificación de obras públicas que afectan al territorio con las actuaciones para asegurar la calidad de suelos y aguas, y para disminuir las vulnerabilidades frente al cambio climático. Así, las normas de uso del suelo que determinen o potencien determinadas actividades agropecuarias podrían conciliarse con los requerimientos de la conservación de la biodiversidad y otros servicios ambientales. Esta colaboración entre ambiente y ordenación del territorio también es necesaria para definir el conjunto de normativas que regulen las actividades económicas que mejor puedan darse en cada uno de los territorios. A esto habría que sumar los aportes del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en términos de medidas e incentivos para disminuir la degradación ambiental derivada de las actividades agropecuarias (Ej: a través de la implementación de sistemas de certificación). También podría pensarse en la integración de la ordenación territorial y ambiental con una política de emisiones. En este sentido, el INTA ha estado recogiendo información de cómo influye el tipo de rotaciones en el balance de carbono. Parte de esta información se ha valorado económicamente e incluso se ha empezado a difundir entre productores.

Tercero, existe una gran oportunidad de integrar las estrategias y actuaciones que están actuando en la esfera social del síndrome. Específicamente, articular políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión con políticas de promoción de los sistemas cooperativos (basadas en la experiencia de cooperativas que están actualmente funcionando de forma competitiva). A esto se puede añadir políticas, ya en marcha, para capacitar a pequeños productores en alternativas no basadas en el monocultivo, y el establecimiento del sistema de extensión científica específicamente orientado a satisfacer las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

Cuarto, cada uno de los tres nichos de integración mencionados hasta aquí se confina a una de las esferas del síndrome. Sin embargo, el síndrome evidencia que las cuatro esferas están interconectadas. Por lo tanto, las tres políticas integradas mencionadas serán inefectivas o impracticables a menos que se coordinen entre ellas. En particular, las políticas de la esfera social y ambiental tienen alto riesgo de quedarse “en papel” a menos que se coordinen con actuaciones que ataquen a los síntomas “motores” de la esfera productivo–tecnológica. Por ejemplo, es dudoso que las políticas de ordenamiento territorial y de biodiversidad sean efectivas si se siguen dando los incentivos que han actuado hasta ahora a favor de la concentración productiva, el monocultivo y la expansión hacia áreas extrapampeanas. En consecuencia, es imperativo coordinar las políticas macroeconómicas y de precios relativos con las de ordenación territorial y protección ambiental. En definitiva, hay que intervenir de forma transversal y actuando sobre el conjunto de síntomas clave del síndrome si se quiere orientar el proceso de desarrollo en una senda de sostenibilidad. El resultado podría ser una propuesta de sostenibilidad para las ecoregiones pampeana y extrapampeanas en función de determinados escenarios. Esto es algo que se está construyendo porque se recupera Estado, política, y estrategia y porque hay posibilidad de acción en base a esas estrategias, pero se debe fortalecer mucho todavía.

Por último, existen oportunidades para mejorar la integración de las estrategias gubernamentales con las actividades desarrolladas por actores sociales y económicos. Por ejemplo, a través de una mayor participación del Estado en el Foro por las 100 Millones de Toneladas. En este sentido es necesario que el gobierno se implique en la formulación de escenarios futuros alternativos y en la evaluación de las consecuencias económicas, sociales y ambientales de cada escenario para poder contrastarlo con los escenarios generados por otros actores y grupos de interés. Además, hay que aprovechar las nuevas prácticas de negocios y nuevas formas de relación entre los actores privados y el Estado que están apareciendo. Los diferentes sectores están crecientemente interconectados. La “nueva economía” va a tener gran incidencia sobre las prácticas empresariales del sector agropecuario y la forma de hacer economía y hacer políticas. Hay que generar espacios de participación donde se discutan las acciones del Estado y se analicen los incentivos y castigos económicos para ir puliendo el camino de la implementación.

## **2. Retos a la integración**

Argentina se encuentra saliendo de una crisis que afectó profundamente a su sociedad y a las instituciones de gobierno. Esta circunstancia ofrece oportunidades pero también limitaciones y retos al diseño de políticas integradas.

Primero, existen muchos problemas de fondo que todavía se deben resolver. Por ejemplo, se necesita recomponer la clase media y el tejido empresarial nacional. El desarrollo agropecuario de nuevos productos con mayor valor agregado, como los biocombustibles, puede ser uno de los motores para el desarrollo de empresas nacionales.

Segundo, existen muchas prioridades todavía por definir. Que Argentina vaya a seguir siendo un país productor de oleaginosas y cereales no se pone en duda. Sin embargo no está claro si se va a vender grano, carne, u otra cosa. Y eso también es parte de una discusión que se está dando y que

se tiene que dar en el marco de empresas nacionales que crezcan. En la decisión de prioridades y la construcción de nuevas estrategias se dan, inevitablemente, contradicciones. No hay todavía una definición clara del desarrollo agropecuario que se va a promover. Se está todavía discutiendo y no es menor porque hay una discusión ideológica en el fondo de cada uno de los síntomas descritos. Esto no es malo porque el debate sobre los escenarios futuros que habrá que promover es necesario para recabar el apoyo social necesario para implementar las políticas. Aunque necesario, este debate puede parecer complicado a causa de que tiene un fuerte componente ideológico. Esto ocurre incluso en el marco del propio gobierno.

Tercero, la integración de políticas va a implicar, sin duda, cambios que no van a gustar a determinados grupos sociales y económicos anclados en el viejo modelo de Estado. Estos cambios habrá que hacerlos de forma negociada y reconociendo ciertas limitaciones, pero sin renunciar al proceso de transformación.

Cuarto, se necesita promover más la capacidad de trabajar de forma articulada. Hay que vencer el individualismo que se generó durante muchos años. El cambio en la cultura de trabajo es fundamental para poder consolidar una red que permita monitorear si las políticas que se implementan en el territorio están cumpliendo sus objetivos o si, por el contrario, existen distorsiones que puedan ser detectadas y atajadas.

Por último, se necesita más tiempo para elaborar y desarrollar políticas que den respuesta a los conflictos identificados en el síndrome y que están en áreas que se dejaron en manos del mercado por muchos años.



## V. Conclusiones

---

En este informe se exploran las oportunidades para la integración de políticas públicas para el desarrollo agrícola sostenible en la pampa Argentina y áreas extrapampeanas. Estas oportunidades fueron identificadas a través de una reunión de trabajo con responsables políticos del gobierno argentino.

Durante la reunión, la diagnosis basada en la caracterización del síndrome de agriculturización resultó útil para explorar las posibilidades de integración de forma informada y ordenada. El síndrome permitió “mapear” las estrategias y políticas que ya se están implementando e identificar solapamientos, contradicciones, áreas que no se están abordando y oportunidades de integración. Se acordó que el síndrome facilita el establecimiento de puentes entre el ámbito de evaluación técnica y el de la acción política, lo cual es fundamental en cualquier proceso de evaluación estratégica. Por lo tanto, el síndrome no sólo sirve para la integración de políticas, sino también para la integración de visiones entre técnicos de diferentes disciplinas, y entre lo técnico y lo político. Este puente habría sido aún más efectivo si la interacción entre técnicos y políticos se hubiese producido desde el principio. Sin embargo, esa interacción hubiese incrementado el costo del proceso.

El síndrome ofrece una radiografía de lo que ha estado pasando hasta ahora. Para que no siga pasando tiene que haber cambios. Durante la reunión se constató que varios de esos cambios están ya teniendo lugar. El siguiente paso para la integración de políticas podría consistir en la construcción de escenarios para explorar como el sistema evolucionaría a futuro en base a los cambios que se están produciendo. El proceso de evaluación estratégica hecho hasta ahora

proporciona pistas de las direcciones en las que puede moverse el sistema y sobre la conveniencia, o no, de reexaminar algunos de los cambios que se están proponiendo.

La reunión sirvió para explicitar el conjunto de políticas y estrategias que se están promoviendo desde los ámbitos ambiental, agrícola y de planificación con el objetivo de encaminar la agriculturización en la senda de la sostenibilidad. Sin embargo, el resultado más valioso del ejercicio es la identificación de cuatro áreas u oportunidades para la integración efectiva de políticas. Esta identificación proporciona una valiosa guía para articular el trabajo conjunto entre las diferentes estancias de gobierno y para coordinar las agendas de investigación científica al servicio de las necesidades de la acción política. Otro resultado útil del ejercicio consiste en la evaluación de los efectos que estas políticas integradas van a tener sobre el terreno. Es decir, los aspectos del problema en los que inciden y los riesgos de no integrar suficientemente.

## Bibliografía

---

- Lüdeke, M. K. B., G. Petschel-Held, et al. (2004). "Syndromes of Global Change: The First Panoramic View." *Gaia* 13(1).
- Manuel-Navarrete, D., G. Gallopín, M. Blanco, M. Díaz-Zorita, D. Ferraro, H. Herzer, P. Laterra, J. Morello, M.R. Murmis, W. Pengue, M. Piñeiro, G. Podestá, E.H. Satorre, M. Torrent, F. Torres, E. Viglizzo, M.G. Caputo, A. Celis (2005). Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Santiago, CEPAL.
- Rabinovich, J. and F. Torres (2004). Caracterización de los Síndromes de Sostenibilidad del Desarrollo. El caso de Argentina. Santiago, Serie Seminarios y Conferencias n° 38, CEPAL.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

50. Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas. Santiago de Chile, 10 de abril de 2006, David Manuel-Navarrete y Gilberto Gallopín (LC/L.2744-P), N° de venta: S.07.II.G.80.
49. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, Irma Arriagada (LC/L.2648-P/E), N° de venta: S.06.II.G.174.
48. Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Jorge Rodríguez, editor, octubre, 2006. (LC/L.2581-P), Número de venta: S.06.II.G.111.
47. Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra 21,22 y 23 de febrero de 2005" autoras Sonia Montañó y Verónica Aranda. Número de venta: S.06.II.G.22.
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), N° de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20.00), octubre, 2005.
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005.
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10.00), February 2005.
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10.00), enero 2005.
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20.00), diciembre 2004.
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar ( LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10.00), octubre 2004.
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10.00), agosto 2004.
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. LC/L2155-P. N° de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC.L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio de 2003) (LC/L.2097-P) No de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004.
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P) No de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15.00), 2003.
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), No de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003.
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), No de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003.
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), No de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003.
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), No de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003.
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), No de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003.
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), No de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003.
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), No de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003.

27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), No de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003.
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), No de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003.
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), No de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003.
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), No de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002.
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), No de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002.
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), No de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001.
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), No de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001.
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), No de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001.
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), No de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002.
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre de 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), No de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002.
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001.
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001.
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001.
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001.
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: ..... Actividad: ..... Dirección: ..... Código postal, ciudad, país: ..... Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....
---