

# Agroindustrias, biotecnología y desarrollo: reflexiones acerca del discurso y praxis del Banco Mundial en Argentina (1997-2010)

Juan Fal\*

Cecilia Allami\*\*

## Resumen

El objetivo de este trabajo es revisar las argumentaciones y fundamentos desarrolladas por el Banco Mundial para los países de América Latina y África durante los últimos años en relación al sector agropecuario y las agroindustrias, para luego realizar un análisis exploratorio de los proyectos financiados por dicho organismo en Argentina durante el período 1997-2010. El análisis nos lleva a reflexionar acerca del control territorial, social y biológico llevado a cabo por el Banco Mundial en Argentina. La hipótesis central que guía el presente trabajo es que, a través del financiamiento de proyectos de inversión, el Banco Mundial impulsa un proceso a través del cual los países subdesarrollados se constituyen en plataformas agroexportadoras de productos con un bajísimo nivel de valor agregado, en línea con la teoría liberal de las ventajas comparativas y el neo-estructuralismo, en una nueva versión adaptada a la nueva división internacional del trabajo.

**Palabras claves:** sector agropecuario, Banco Mundial, biodiversidad, nueva división internacional del trabajo.

## Abstract

This article has two objectives. The first is to critically review technical arguments and foundations used by the World Bank to promote agriculture and agro-industry in recent years. The second objective is to perform an exploratory analysis of the projects financed by the World Bank during 1997-2010. Our analysis leads to a reflection about the forms of territorial, social and biological control resulting from World Bank loans in Argentina. Our central hypothesis is that, based on the projects it finances, the World Bank promotes a process by which underdeveloped countries become low value-added product export platforms, based on Ricardian comparative advantage and neo-structuralist theories, thus reinforcing the new international division of labor.

---

Recibido: 15/11/2016

Aceptado: 23/01/2016

\* Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires, Argentina. jfal@ungs.edu.ar

\*\* Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires, Argentina. callami@ungs.edu.ar

**Keywords:** agriculture, World Bank, biodiversity, new international division of labor.

**JEL Classification:** O13

### Résumé

Le but de cet article est d'examiner les arguments et les raisons développées par la Banque Mondiale pour l'Amérique Latine et l'Afrique, au cours des dernières années, en ce qui concerne à l'agriculture et l'agro-industrie, pour après procéder à une analyse exploratoire des projets financés par cet organisme en Argentine, pendant la période 1997-2010. Cette analyse nous amène à réfléchir sur le contrôle territorial, social et biologique réalisée par la Banque Mondiale en Argentine. L'hypothèse centrale guidant ce travail est que, à travers le financement de projets d'investissement, la Banque Mondiale favorise la promotion d'un processus par lequel les pays en développement constituent des plates-formes d'exportation agricole des produits avec un très faible niveau de valeur ajoutée, en ligne avec la théorie libérale des avantages comparatifs et le néo-structuralisme, dans une nouvelle version adaptée à la nouvelle division internationale du travail.

**Mots clés:** secteur agricole, Banque Mondiale, biodiversité, nouvelle division internationale du travail.

### I. Introducción

La relación entre la producción agropecuaria y el desarrollo económico ha sido, a lo largo de la historia, objeto de diversos debates. Durante las últimas décadas, las transformaciones en el agro y las agroindustrias han reavivado las discusiones acerca del rol de estos sectores como promotores del desarrollo económico y ha surgido una línea teórico-política que consideramos hegemónica, la cual plantea que el sector agropecuario y las agroindustrias se han transformado y sofisticado a partir de la incorporación de la biotecnología y de nuevas formas de organización de la producción, constituyéndose en eslabones de una *cadena mundial de producción*; en consecuencia, argumentan, el *agro* puede constituirse en un dinamizador del desarrollo económico, generando valor agregado, empleo y efectos multiplicadores en los países periféricos. Uno de los principales promotores de esta perspectiva es el Banco Mundial (BM), organismo que, a través de una amplia gama de publicaciones, ha sostenido y promovido esta perspectiva. Ahora bien, nuestra pregunta es ¿existe una coherencia entre este discurso y la financiación de proyectos del Banco Mundial en los países periféricos? ¿Pueden estos proyectos promover un desarrollo económico sustentable?

El interés de Washington y el BM sobre la agricultura del norte argentino y su biodiversidad y agua ha sido una novedad de los últimos 15 años. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que han financiado para la construcción de carreteras, el fomento de la "competitividad" de los pequeños y medianos productores, la construcción de canales de drenaje para el desarrollo del sector agrícola y el cuidado de la biodiversidad y el agua.

En este sentido, observamos nuevas dimensiones en la intervención del BM en la Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en los dos mil, y pasa de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse en la biodiversidad- materia prima de la ingeniería genética-, en los pequeños y medianos productores y en el desarrollo de la infraestructura vial.

En arreglo a lo planteado, el objetivo de este trabajo es revisar las argumentaciones y fundamentos desarrollados por este organismo para los países de América Latina y África durante los últimos años en relación al sector agropecuario y las agroindustrias, para luego realizar un análisis exploratorio de los proyectos financiados por el BM en Argentina durante el período 1997-2010. El análisis nos lleva a algunas reflexiones preliminares acerca del control territorial, social y biológico llevado a cabo por el Banco Mundial en Argentina y de la continuidad de nuestra economía como plataforma agroexportadora con la consecuente inviabilidad de un desarrollo socio-económico sustentable, en línea con la teoría liberal de las *ventajas comparativas* y el neoestructuralismo, versión adaptada a la nueva división internacional del trabajo. Siguiendo esta línea, entendemos que este trabajo puede ser un primer punto de partida para análisis específicos de los proyectos de financiamiento del BM.

## II. El Banco Mundial: agroindustrias para el desarrollo

Durante las últimas dos décadas, numerosos documentos publicados por diversos organismos internacionales han reflejado una posición particular respecto a qué políticas deben impulsarse desde los gobiernos de los países periféricos para promover el desarrollo económico. En particular, el Banco Mundial y la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)<sup>1</sup> desarrollaron una línea de publicaciones dedicadas a analizar la contribución del sector rural, agrícola y agroindustrial al desarrollo socio-económico.

El Banco Mundial promueve la idea de que el sector agropecuario y agroindustrial puede constituirse en motor de desarrollo. Por ejemplo, en "Agricultura para el desarrollo", se plantea que:

*En la actualidad, la rápida expansión de los mercados internos e internacionales, las innovaciones institucionales de los mercados, las finanzas y la acción colectiva y las revoluciones producidas en la biotecnología y en las tecnologías de la información ofrecen interesantes oportunidades para utilizar la agricultura como motor del desarrollo. Pero para aprovechar estas oportunidades, se necesitará la voluntad política que permita llevar adelante reformas que mejoren la gestión del sector agrícola (Banco Mundial, 2008:xiv) (subrayado propio).*

En "Promoting Agro Enterprise and Agro-Food Systems Development in Developing and Transition Countries" (Banco Mundial, 2003a), se señala:

---

<sup>1</sup> En castellano, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. La FAO fue fundada en 1945 y es una organización intergubernamental que depende de las Naciones Unidas con 194 países miembros, dos miembros asociados y una organización miembro (la Unión Europea).

*Como ya fue demostrado en un gran número de países (incluidos China, Chile, Tailandia, Taiwán, Brasil, México y Kenia) la actividad agroindustrial –o los agronegocios– pueden ser una importante fuente de crecimiento, diversificación y reducción de la pobreza. Los sistemas agroalimentarios contribuyen en gran medida al crecimiento del PBI, empleo y el ingreso en la mayor parte de los países en desarrollo y en los países industrializados. En el curso de su desarrollo, su peso se incrementa a la vez que el de las actividades primarias disminuye (Banco Mundial, 2003:vii) (traducción propia).*

Ahora bien, las razones por las cuales el incentivo a los sectores agropecuario y agroindustrial representa una oportunidad de desarrollo en los países periféricos se plasman en diversos documentos y se desarrollan alrededor de distintos argumentos. En esta línea encontramos dos grandes grupos de argumentaciones. En primer lugar, aquellos vinculados a las ideas liberales clásicas: ventajas comparativas<sup>2</sup> y *linealidad* del desarrollo<sup>3</sup>. Un eje que atraviesa –implícita o explícitamente– la línea de las publicaciones es que las economías de estos países poseen ventajas comparativas en la producción agropecuaria y agroindustrial (Ferranti et. al., 2005:4; Larsen et. al., 2009:1-2). Estas ventajas comparativas pueden ser tanto estáticas –abundancia relativa de un factor de producción respecto a otro– como dinámicas –construcción de capacidades–. También, está presente la idea lineal de progreso: el crecimiento del sector agropecuario, y luego del sector agroindustrial como etapas previas necesarias para el posterior desarrollo industrial:

*Hay muchas historias exitosas de la agricultura como motor del crecimiento en las etapas tempranas del proceso de desarrollo y de la agricultura como una fuerza fundamental para la reducción de la pobreza. Más recientemente, el rápido crecimiento de la agricultura en China, debido al sistema de responsabilidad de los hogares, a la liberalización de los mercados y al rápido cambio tecnológico, ha sido en buena medida responsable por la disminución de la pobreza rural de 53% en 1980 a 8% en 2001 [...]. El crecimiento agrícola fue el precursor de la aceleración del crecimiento industrial, de forma muy parecida a la manera como las revoluciones agrícolas antecedieron a las revoluciones industriales que se expandieron a lo largo del mundo, con estaciones desde Inglaterra a mediados del siglo XVIII, hasta Japón a finales del siglo XIX (Banco Mundial, 2008:20)*

Estos conceptos liberales–ventajas comparativas e idea lineal de progreso– son complementados con nuevos aportes teóricos y empíricos que tienen como objetivo reforzar la idea del agro como motor de desarrollo, a la luz de la nueva estructura económica mundial e inserción internacional de los países periféricos. La idea central de este segundo grupo de argumentos es que el sector agropecuario se ha modificado radicalmente como consecuencia de las transformaciones técnico-productivas y los cambios en la demanda de alimentos a nivel global. En este sentido, el planteo es que se desdibuja la clásica separación de sec-

<sup>2</sup> Véase Ricardo (1993). La idea de ventajas comparativas fue formalizada a principios del siglo XX con el modelo de Heckscher y Ohlin.

<sup>3</sup> Véase por ejemplo Rostow (1960) y Nurkse (1953).

tores (primario/industrial/servicios) debido a que las formas de producción, organización y comercio de la producción agropecuaria y agroindustrial estarían replicando los propios de sectores industriales dinámicos. En esta línea, en los trabajos del Banco Mundial encontramos cuatro grupos de argumentos principales.

El primer argumento es que el aporte del sector al Producto Bruto Interno (PBI) está subestimado. Por ejemplo, Ferranti et.al. (2005:7) plantean que el sector rural es mucho más grande que lo que reflejan las estadísticas oficiales si se considera el procesamiento de alimentos y los servicios vinculados; es decir, si se considera la definición "amplia" del sector como una cadena<sup>4</sup>. En la misma línea, en un estudio sobre la modernización de los sistemas agroindustriales en África (Jaffe et. al., 2003:8) se señala que, si consideramos todo el sistema de alimentos -incluyendo la producción, comercialización y distribución minorista de productos primarios y materias primas-, este sector representaría más del 50 % del PBI de los países en desarrollo<sup>5</sup>.

Es importante señalar que el enfoque de las Cadenas Globales de Valor (CGV) -como marco teórico para analizar las nuevas formas de organización de la producción a nivel global y específicamente las formas en que se insertan los países periféricos en la nueva división internacional del trabajo- es muchas veces considerado en los trabajos del Banco Mundial para plantear las "oportunidades" que tienen los países periféricos para "insertarse exitosamente" en esas redes<sup>6</sup>.

El segundo argumento -vinculado al anterior- es que las agroindustrias desempeñan una función esencial en la creación de ingresos y oportunidades de empleo, debido a que generan altos efectos multiplicadores en términos de adición de valor, estimulando también los sectores industriales y de servicios. Por ejemplo, en Banco Mundial (2003:vii) se desarrolla la idea de que a medida que se incrementa la productividad en el sector agrícola, el resto de la economía crece y se estimula el desarrollo debido a que el incremento en la demanda de productos agrícolas con alta elasticidad-ingreso estimula la innovación de productos y procesos por la presencia de fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en el siste-

---

<sup>4</sup> En Banco Mundial (2006:11) se hace referencia a la importancia del sector en Argentina: "La contribución de la agricultura a la economía nacional es importante. En 2004 el sector aportó un 58 por ciento (US\$ 13,1 mil millones) de las exportaciones totales de bienes, de las cuales el 39 por ciento corresponde a productos primarios y el 61 por ciento a manufacturas agrícolas. La agricultura generó el 9 por ciento del PIB y el 22 por ciento del valor agregado del sector de bienes".

<sup>5</sup> Este argumento también se presenta en Bradley (2008:132).

<sup>6</sup> En particular, lo que analizan estos trabajos es el tipo de inserción en las distintas cadenas, en qué eslabón participan y cuál es el impacto sobre las economías periféricas. El diagnóstico general es que estos países tienen una inserción "débil" en las cadenas de valor. En línea con este diagnóstico, las conclusiones de política apuntan a destacar que los países subdesarrollados deben generar políticas con el objetivo de "insertarse" y luego "ascender" (*upgrading*) en la cadena; es decir, lograr insertarse en tramos de la cadena que generen mayores rentas y efectos multiplicadores internos. En este sentido, sería una *oportunidad* para estos países. Véase por ejemplo Gereffi y Tam (1998) y Gereffi (2001).

ma agroindustrial<sup>7</sup>. En la publicación "Agriculture and development" (Bradley, 2008:132), el autor señala que los efectos multiplicadores de la agricultura en América Latina son superiores a los de los otros sectores, y en muchos casos son subestimados. Siguiendo esta línea, diversos trabajos publicados por el Banco Mundial enfatizan el fuerte impacto de estos efectos multiplicadores sobre el nivel de empleo:

*La agricultura es un gran y creciente empleador de trabajo asalariado. Estimar el número correcto de trabajadores pagos en la agricultura es difícil, debido a que en muchos contextos los trabajos agrícolas complementan el autoempleo. Datos de las encuestas de fuerza laboral y de censos de población que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su actividad principal, típicamente no capturan un gran número de trabajadores asalariados casuales. En África rural, por ejemplo, recientes estudios en profundidad sugieren que la participación en el mercado laboral agrícola es más grande de lo que las encuestas de hogares a gran escala sugieren, siendo el empleo asalariado agrícola particularmente importante para los hogares pobres y relativamente desposeídos de tierra (Banco Mundial, 2008:177)<sup>8</sup>.*

Además, el incremento del empleo está vinculado a la producción de bienes con mayor valor agregado.

*Las fuentes de empleo en la agricultura están cambiando con la revolución de productos de alto valor. Estimular el crecimiento del empleo en la agricultura sigue siendo una alta prioridad en países con un sector agrícola grande. La revolución verde en Asia, inicialmente estimuló la demanda por trabajo y redujo la pobreza a través del empleo durante todo el año y altos salarios reales. Sin embargo, la adopción posterior de la siembra directa, los tractores y trilladoras, llevó a una subsecuente disminución en el empleo agrícola en la India y Filipinas. La revolución de los productos de alto valor está creando una segunda ola de crecimiento del empleo. La horticultura, la ganadería y otras actividades de alto valor, ofrecen un potencial considerable para la generación de empleo y el crecimiento de la productividad (Banco Mundial, 2008:179)<sup>9</sup>.*

Este último argumento nos sirve como puente para el tercer grupo de argumentaciones: las agroindustrias son una oportunidad debido al incremento del consumo de alimentos procesados a nivel internacional. El eje del razonamiento es que, como la producción de

---

<sup>7</sup> Este argumento también se presenta en Christianser y Demery (2007).

<sup>8</sup> Este argumentos también es desarrollado en Larsen et. al. (2009:1-2)

<sup>9</sup> En "Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: temas clave" (2006) se plantea la potencialidad de las economías regionales para generar empleo: "Las agriculturas regionales tienen un gran potencial para generar empleo e ingresos directos e indirectos. El alivio de la pobreza rural y el futuro de los pequeños productores agropecuarios de la Argentina dependen en buena medida del desempeño de las economías regionales. Se estima que el empleo en las cadenas de producción de frutas, verduras y vino ocupa a más de 800.000 trabajadores, apenas algo menos de un cuarto de los trabajadores con empleos primarios y agroindustriales. Parecería factible lograr un aumento del 30-40 por ciento del empleo en la agricultura irrigada mediante una combinación de medidas resumidas más adelante para expandir la superficie explotada y mejorar la calidad (y la comercialización) de los productos" (Banco Mundial, 2006:14-15).

alimentos se ha tornado más compleja en el sentido de incorporar mayor valor agregado, puede constituirse en una oportunidad de exportar productos más sofisticados en comparación a las clásicas exportaciones de materias primas (Henson, 2008). En "Agricultura para el desarrollo" (2008), se destaca que:

*Las exportaciones agrícolas se han diversificado significativamente en las dos últimas décadas, particularmente hacia los productos frescos y procesados de alto valor, impulsados por los cambiantes gustos de los consumidores y los avances en la producción, transporte y otras tecnologías de las cadenas de oferta [...]. Frutas y vegetales frescos y procesados, pescado y productos de pescado, carne, nueces, especias y la floricultura representan alrededor del 47% de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, las cuales en 2004 llegaron a ser de US\$138.000 millones (Banco Mundial, 2008:110).*

El cuarto argumento es la existencia de una vinculación entre pobreza y zonas rurales: en diversos documentos se destaca que aproximadamente un 75 % de los pobres del mundo vive en áreas rurales y la agricultura es su principal fuente de subsistencia. Según el "Informe sobre el desarrollo mundial-2008" publicado por el Banco Mundial, pueden existir sinergias sólidas entre los agronegocios, el rendimiento de la agricultura y la mitigación de la pobreza: los agronegocios eficientes pueden estimular el crecimiento agrícola y un fuerte vínculo entre los agronegocios y los pequeños agricultores puede reducir la pobreza rural<sup>10</sup>(Banco Mundial, 2008:29). Así, el razonamiento es que a mayor desarrollo rural, menor nivel de pobreza<sup>11</sup>:

*El crecimiento agrícola tiene una capacidad especial para reducir la pobreza en todos los tipos de países. Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores (gráfico 3). En el caso de China, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 3,5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina, fue 2,7 veces más eficaz. El rápido crecimiento de la agricultura en la India (como consecuencia de innovaciones técnicas como la difusión de variedades de cultivo de alto rendimiento) y en China (a raíz de innovaciones institucionales, como el sistema de responsabilidad por contrato familiar y la liberalización del mercado) estuvo acompañado por una significativa reducción de la pobreza rural (Banco Mundial, 2008:5).*

En base a este diagnóstico, se desprenden algunas conclusiones de política para estimular el crecimiento de las agroindustrias en los países en desarrollo. Por ejemplo, en Ferranti et. al. (2005) se plantea que deben promoverse políticas pro-sector rural. También en la mayoría de estos documentos se argumenta que debe liberalizarse aún más el sector para

<sup>10</sup> Por ejemplo, señalan que entre el 75% y el 80% de la disminución de la pobreza nacional en China entre 1980-2001 fue resultado de la reducción de la pobreza en zonas rurales.

<sup>11</sup> Véase también Banco Mundial (2003b), Jaffee et..al. (2003), Schejtman (2006), Savanti y Sadoulet (2008) y evidencia empírica en Christianser y Demery (2007) y en Janvry y Sadoulet (2009).

reducir las "distorsiones"<sup>12</sup>. Otra propuesta de política que es mejorar el clima de inversión. Por ejemplo en el informe del Banco Mundial (2008), se detalla:

*"Los cuatro principales componentes del clima de inversión pueden contribuir. El primero es asegurar un ambiente de política macroeconómica adecuado. El segundo es proporcionar bienes públicos, como infraestructura. El tercero es tener un marco legal y regulatorio que incremente la competencia, la integridad de los negocios y las prácticas justas. El cuarto es tener acceso a los servicios financieros privados, las instituciones de compartimiento de riesgo y los servicios de desarrollo de negocios. Las reglas y regulaciones para los derechos de propiedad intelectual, las condiciones de empleo, la contratación y los estándares para los productos, también afectan la rentabilidad de las agroempresas y la distribución de los beneficios que se obtienen del desarrollo de los agronegocios" (Banco Mundial, 2008:117).*

En términos generales, todas estas políticas apuntan a incrementar la participación del sector agrícola y agroindustrial en las economías de los países periféricos, en línea con la visión liberal y neoliberal<sup>13</sup>. En el siguiente apartado se analizarán los proyectos del BM financiados en Argentina durante el período 1997-2010.

### III. Proyectos financiados por el Banco Mundial (BIRF)<sup>14</sup> en Argentina entre 1997-2010

Previo a la etapa que comienza luego de la entrada masiva de los transgénicos en el país en el año 1996 -la cual definirá en gran medida lo acontecido con posterioridad-, el BM otorga desde fines de la primera década del ochenta hasta 1997 cuatro tipos de préstamos a través del BIRF: los destinados a 1) programas sociales; 2) infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica. Todos ellos fueron otorgados en los primeros años (1991-1996) con obligaciones de pago que superarían la propia década del noventa. Durante ese primer período se otorgaron 24 créditos y a partir de 1996 se autorizaron veintiséis nuevos préstamos, de los cuales la mitad estuvieron destinados a sellar las reformas estructurales

<sup>12</sup> Sobre la liberalización de los sectores existen diversos documentos que sostienen la hipótesis de mayor crecimiento económico. Porejemplo, en Ferranti et.al. (2005) se argumenta: "Based on previous and new evidence, the report shows that higher trade openness is indeed associated with higher Latin American and Caribbean agricultural incomes and with lower territorial concentration of economic activities [...] Thus, in conclusion, while Latin American and Caribbean countries should continue to push for liberalization of OECD agricultural markets, they should also liberalize their own agricultural sectors. In doing so, liberalization of "sensitive" noncompetitive sectors should be gradual, and small farmers in these sectors should receive technical assistance and conditional income support to be able to restructure their activities(Ferranti et. al. 2005:4-5). Sobre la reducción de las "distorsiones" en el comercio agrícola, véase también Anderson (2009).

<sup>13</sup> Sobre las recomendaciones de política del Banco Mundial respecto al sector, véase también Banco Mundial (2003a) y Banco Mundial (2008).

<sup>14</sup> Los proyectos que aquí se analizan son los otorgados por el Banco Mundial a través del BIRF. Esto es, los que financian al Estado argentino. Los financiados al sector privado en forma directa por el Banco se realizan a través de IFC. Es interesante observar, que en el conjunto de financiamiento otorgado por el IFC, se encuentran aquellos proyectos destinados a empresas dedicadas al almacenamiento y procesamiento de soja, así como los dirigidos al desarrollo portuario. La observación conforma un elemento más que abona la hipótesis del trabajo.



encaradas en la primera etapa y que no habían sido incluidos hasta ese entonces, como es el proyecto de reforma de las obras sociales sindicales<sup>15</sup>, el cual suponía su traspaso a manos privadas, así como también extender la privatización de otros sectores como la de los aeropuertos y el transporte público de la ciudad de Buenos Aires (subterráneos y ferrocarriles metropolitanos). La implicancia de cada uno de estos proyectos fue diferente, en tanto atacan la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo y contribuyen al proceso de desmantelamiento del aparato productivo, y, con ello, la desnacionalización de los recursos estratégicos de la Nación, alejando cualquier tipo de dudas sobre la posición ideológica del Banco Mundial en relación al rol del Estado como agente representativo del capital (Saxe Fernández, J, 2009)

Luego de esta serie de préstamos, el BM cambiaría el eje de su interés en Argentina durante los años dos mil, colocándolo en la agricultura del norte argentino, particularmente en su biodiversidad y agua. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que ha financiado para la construcción de carreteras, el fomento de la "competitividad" de los pequeños y medianos productores- que no es otra cosa que el financiamiento de la agricultura industrial-, la construcción de canales, de drenaje para el desarrollo del sector agrícola y el cuidado de la biodiversidad y el agua. A partir del análisis exploratorio realizado en el presente trabajo observamos un cambio en el eje de la intervención del BM en la Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en los dos mil: pasa de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por la captura de la biodiversidad y por la consolidación de una plataforma agroexportadora a través del control de los pequeños y medianos productores y el desarrollo de la infraestructura vial.

Hay que considerar que la disputa por los recursos naturales está en el marco de una estrategia más amplia que incluye al IIRSA<sup>16</sup> y otros proyectos de la misma índole, cuyo objetivo sería garantizar la captura de la biodiversidad en tanto materia prima de la ingeniería genética<sup>17</sup>. Este sería el camino que propone el BM como salida al agotamiento de los recursos

<sup>15</sup> Detrás de la idea de privatizar las obras sociales sindicales se encontraba otro objetivo más importante que era la desestructuración del aparato sindical, dado que una de las principales fuentes de financiamiento del sindicalismo argentino han sido sus propias obras sociales. La privatización de las obras sociales hubiese significado la disminución del poder económico y organizacional del sindicalismo argentino.

<sup>16</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Es un proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fonplata y la Cooperación Andina de Fomento (CAF). IIRSA se presenta como una iniciativa multinacional y multiseccional que abarca diferentes tipos de infraestructura, como son carreteras, gasoductos, oleoductos, eólicas, puertos, entre otras. Oficialmente se dice que habrá mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales (léase el BID, la CAF, el FONPLATA, etc.) y el sector privado. Sin embargo, aquello que desde la versión oficial se presenta en términos positivos, como lo es la integración, no resulta ser así cuando se analiza desde una visión crítica, en tanto que lo que está detrás del proyecto es el establecimiento de una plataforma agroexportadora, cuya consecuencia es poder nutrir de recursos naturales no renovables a los países centrales y, de esa manera, vaciar a América Latina. Para una versión crítica sobre el tema, ver Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula y Motto, Carlos, (2007); entre otros.

<sup>17</sup> Por ingeniería genética se entiende al conjunto de tecnologías y metodologías que permiten transferir genes de un organismo a otro.

fósiles<sup>18</sup>. Es decir, lo que está en disputa es la transición energética. Esta es la verdadera magnitud del problema desde el punto de vista geopolítico y así lo ha planteado Estados Unidos desde la segunda posguerra: la cuestión es posibilitar el abastecimiento de los recursos estratégicos necesarios para garantizar el sustento de su propio crecimiento, para lo cual Estados Unidos diseña e implementa estrategias de control territorial sobre los países periféricos, ya sea a través de intervenciones directas como las militares, o bien aquellas tendientes a provocar inestabilidad política y social, o las dirigidas a no permitir la industrialización y, por lo tanto, el *no consumo* de recursos naturales,<sup>19</sup> entre otras, para los cuales, entendemos, el BM es uno de sus brazos ejecutores.

El total de proyectos que financió el Banco durante este período fue de 96 y 24 de ellos se destinaron a los objetivos señalados anteriormente (cuadro N° 1). El monto de estos proyectos alcanzó los 4.411 millones de dólares. El resto financiaron un sinfín de otras cuestiones, entre las cuales se encuentran proyectos de asesoría por cuestiones de salud, de educación, etc. Otros proyectos se destinaron a la reforma del Estado, condicionalidad acreedora mediante, etc. Sin embargo, lo que se observa es un cambio rotundo en el tipo de proyectos que financia el Banco en Argentina si uno lo compara con la primera etapa de los noventa; cambio que fue acompañado por modificaciones en el ámbito de la legislación, no solo por permitir la entrada de los transgénicos-cuestión que motivó una discusión en el ámbito local- sino por el intento de modificación de la ley de semillas y creaciones fitogenéticas.

Los proyectos financiados por el BM, presentados anteriormente, pueden ser agrupados en tres grandes ejes: i) biodiversidad y agua; ii) carreteras y iii) financiamiento de pequeños y medianos productores y comunidades indígenas. Otro de los rasgos característicos de estos tres ejes es que se ocupan, en su gran mayoría, del norte del país, porción del territorio sobre la cual avanza la agriculturización de sus tierras y donde Estados Unidos instaló unas de sus bases militares en el año 2011 (provincia de Chaco), que luego sería retirada por orden de la presidente Cristina Fernández de Kirchner.

---

<sup>18</sup> Para mayor información, véase World Bank (2012). El título del trabajo es muy claro: "*Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development*".

<sup>19</sup> Para más información, véase John Saxe Fernández (2006; 2009), James Cockcroft (2001), entre otros. Al respecto, Saxe Fernández (2012) señala: "Luego de la Segunda Guerra Mundial y ante escenarios de escasez de recursos naturales, Truman creó una comisión bajo W. Paley, para determinar si Estados Unidos contaba con los medios materiales para sostener su civilización. El Informe Paley (1952) ofreció valiosos datos sobre los límites que se enfrentarían entre las necesidades de gas, petróleo, minerales, metales etcétera de Estados Unidos y cómo satisfacerlas ante la recuperación europea, la perspectiva de guerra con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el interés de naciones menos desarrolladas, pero ricas en recursos a usarlos en su industrialización, en lugar de exportarlos, todo lo cual le disputaría su acceso a dichos recursos. Desde entonces Estados Unidos nunca quitó el dedo del renglón desindustrializador en especial al sur del Bravo. Menos cuando llegó al techo de producción petrolera en los 1970 y Blyth, Eastman & Dillon, asesora de inversionistas de Wall Street, planteó (1979) que, de cara a las convulsiones en Medio Oriente y ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México(sic) procedía integrar los vastos recursos energéticos de América del Norte a su aparato económico y político-militar, mediante un sistema eficiente de distribución energética y una suerte de mercado común".

**Cuadro N° 1: Proyectos financiados por el Banco Mundial – BIRF (1997-2010)**

Biodiversidad y Agua	Carreteras	Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas
Biodiversity conservation project (GEF)	National highways rehabilitation and maintenance project	Provincial agricultural development project
Biodiversity Conservation in Productive Forestry Landscapes	NATIONAL HIGHWAY ASSET MANAGEMENT	Small farmer development project
AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development)	Provincial Road Infrastructure Project	Indigenous community development LIL
Norte Grande Water Infrastructure	AR Cordoba Road Infrastructure	Argentina Rural Education Improvement Project - PROMER
Argentina Grasslands Project (Mercosur)	AR Santa Fe Road Infrastructure	Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR
Second Norte Grande Water Infrastructure	AR APL2 National Highway Asset Mgt	AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER)
	Norte Grande Road Infrastructure	Sustainable Indigenous Communities in High Valleys North of Iruya
	AR Road Safety	AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development
	AR- Provincial Road Infrastructure Project Additional Financing	

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Banco Mundial.

#### A. Biodiversidad y agua

Desde el año 1997, el BM pone en la mira la biodiversidad y el agua en Argentina. A lo largo de este período financió seis grandes proyectos que brindan apoyo a trabajos de bioprospección. Los principales proyectos son 1) Biodiversity Conservation Project N° P039787 puesto en ejecución en el 1997 con financiamiento comprometido hasta el 2008; 2) En el año 2007 se financió el proyecto Biodiversity Conservation in productive Forestry Landscapes; 3) AR Sustainable Natural Resources Management (previamente Sustainable Forestry Development) N° P y 4) Argentina Grasslands Project.

Sobre proyectos de bioprospección<sup>20</sup> y biopiratería<sup>21</sup> existen antecedentes en América Latina impulsados por el BM. México ha sido un ejemplo muy claro al respecto, con proyectos como Paseo Pantera y Parks in Peril, entre otros. Estos proyectos, en particular el primero, tenían como objetivo la integración espacial y administrativa de Norteamérica, con el denominado Corredor Biológico Mesoamericano y con un corredor similar en el Cono Sur. Pese a que la riqueza biológica argentina es inferior a la mexicana, no por eso desaparece el interés del BM por la biodiversidad en nuestro país, especialmente cuando el norte argentino linda con Paraguay y Bolivia y se encuentra prácticamente al lado del sur brasilero donde se está impulsando el proyecto IIRSA promovido por la CAF y el BID.

Los otros tres proyectos de biodiversidad financiados en Argentina, a excepción del último, brindan apoyo en infraestructura y asistencia técnica para llevar a cabo lo que el Banco denomina “conservación” de la biodiversidad; es decir, la bioprospección de la zona, con trabajo de tipo satelital. El proyecto plantea:

*Conservar la biodiversidad de importancia mundial en la Argentina a través de a) la expansión y diversificación del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y b) el mantenimiento de su gestión mediante el fortalecimiento institucional, la consulta pública y la participación y mejorar la gestión de la información. Como tal, el proyecto consta de tres componentes: las áreas protegidas (AP), gestión de la información, y la gestión, monitoreo y evaluación. El componente de Áreas Protegidas se compone de tres sub-componentes: a) el establecimiento y la consolidación de nuevas áreas protegidas, b) las actividades de desarrollo sostenible y c) actividades para fomentar la participación pública en la planificación y gestión de parques. En estos tres sub-componentes se propone: (1) construir parques nacionales en cinco áreas protegidas nacionales en los ecosistemas poco representados, (2) la mejora de las prácticas de uso del suelo de la comunidad son apoyados a través de proyectos piloto, actividades de extensión y actividades de sensibilización del público, y (3) un plan de participación y un plan de mitigación se implementan para fomentar un amplio apoyo y aliviar los costos sociales. El componente de Gestión de Información sobre la Biodiversidad pone en marcha una red basada en Internet que proporciona capacitación y normas necesarias, el desarrollo de las finanzas del sistema, se adquiere hardware y se vuelve a configurar las bases de datos existentes. El proyecto se encarga de llevar a cabo la gestión, el seguimiento y evaluación y financia la asistencia técnica, el equipo y los costos operativos<sup>22</sup>.*

<sup>20</sup> La bioprospección es el estudio de las particularidades de la naturaleza con el objetivo de hallar sustancias que sirvan para fines comerciales como puede ser el industrial, alimentario, etc. Se preocupa por el análisis y clasificación de sustancias químicas, genes, etc., con valor económico.

<sup>21</sup> La biopiratería es la apropiación ilegítima de los recursos biológicos y los saberes tradicionales de las comunidades locales o indígenas. Con el objetivo de lucrar, los biopiratas utilizan los recursos naturales libremente disponibles, copiando así las técnicas de las comunidades que históricamente las han utilizado para curarse o alimentarse. Para mayor información, véase [www.biopiraterie.org](http://www.biopiraterie.org)

<sup>22</sup> Banco Mundial, proyecto: Biodiversity Conservation Project N° P039787.

Resulta claro, por lo expresado en los propios documentos del BM, que el objetivo es proteger la biodiversidad y generar una base de datos sobre las fuentes de biodiversidad en Argentina, teniendo en cuenta, a su vez, que el proyecto se encarga de la biodiversidad en zonas como Córdoba y Chaco, pero también la puna y la estepa patagónica, es decir, abarca diferentes ecosistemas que le permiten tener al BM un panorama general sobre el lugar donde se encuentran las fuentes de biodiversidad.

Los restantes dos proyectos tienen el mismo sentido. La diferencia se encuentra en que hacen hincapié en el cuidado de los recursos forestales en el norte del país nuevamente y en la bahía de Samborombón, que se encuentran al este de la provincia de Buenos Aires. Notemos, como señalan los principales documentos del proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (previamente Sustainable Forestry Development) que:

*Los objetivos del Proyecto de Gestión Sostenible de los Recursos Naturales en la Argentina son mejorar la gestión sostenible y eficiente de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y los paisajes forestales. También es objetivo del proyecto lograr la integración de los pequeños productores en el desarrollo forestal. Hay tres componentes en el proyecto. El primero consiste en bosques nativos y biodiversidad. Este componente apoyará los primeros pasos críticos hacia el desarrollo de un programa forestal nacional necesario para concentrar la atención y la coherencia con el programa forestal del país, un proceso que requiere la participación de las partes interesadas. También mejorará la capacidad de la Dirección de Bosques Nativos para abordar las cuestiones del Chaco mediante el establecimiento de una oficina regional en la zona. El segundo componente del proyecto consiste en la plantación forestal sostenible. El objetivo principal de este componente es: (i) establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de plantaciones agroforestal y, (ii) aumentar el desarrollo de plantaciones que logren conciencia ambiental; (iii) mejorar la plantación y la productividad agroforestal mediante el apoyo a la generación, análisis y transferencia de información de importancia estratégica, y (iv) apoyar la integración de los pequeños productores en la plantación y el ciclo de producción agroforestal, además de la promoción de prácticas sostenibles entre los productores en general. Por último, el cuarto componente consiste en áreas protegidas y corredores de conservación. Este componente tiene el doble objetivo de fortalecer la Administración de Parques Nacionales (APN), la capacidad para gestionar las áreas protegidas nacionales existentes y crear las condiciones para ampliar la protección al ecosistema Chaco, insuficientemente protegido y altamente amenazado<sup>23</sup> (subrayado propio).*

El diseño del proyecto trae una cuestión interesante y que en el propio lenguaje de BM se diluye. El proyecto señala que uno de los objetivos es "...establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de

<sup>23</sup> Banco Mundial, proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (previamente Sustainable Forestry Development) (subrayado propio)

plantaciones agroforestal...”. Es interesante observar como señalan esta idea de “compartido”. La pregunta es: compartida con quién y la respuesta, entendemos, podría encontrarse en el camino recorrido por los capitales privados que comienzan a intervenir en los negocios de la reforestación.

El otro punto relevante que se pierde en el lenguaje del banco pero que está presente en los proyectos es la penetración del Estado en los recursos genéticos del país, cuestión que hasta entonces no había ocurrido; recursos que en muchos casos pertenecen a los pequeños o medianos productores o sectores indígenas. Esto es muy importante y conforma una novedad desde el punto de vista de los proyectos financiados por el BM.

### *B. Carreteras*

Los proyectos que plantean restaurar o construir nuevas carreteras comienzan a aplicarse desde el inicio de la relación con el BM. Ha sido una constante, un poco tímida por momentos. Sin embargo, nuevamente se encuentra un gran impulso en los últimos años con el financiamiento de 9 proyectos por 2.721 millones de dólares. El primero, National highways rehabilitation and maintenance, fue el más importante de todos, llegando a financiar hasta 929 millones de dólares. El proyecto comprometió financiamiento hasta el 2005 y abarcó la casi totalidad de las carreteras nacionales, incluyendo el norte del país. Entre sus principales objetivos y componentes, se encontraron:

*El proyecto tiene por objetivo general conservar la red vial nacional. Sus objetivos específicos son: 1) estabilizar la condición física, detener el deterioro de la red vial nacional no concesionada y reducir los costos de acceso para la reparación y el mantenimiento de la red vial nacional, 2) aumentar la participación del sector privado, y 3) fortalecer aún más las carreteras nacionales y las capacidades para la planificación, contratación y supervisión eficiente. El proyecto tiene cuatro componentes. Los tres primeros consisten en obras civiles como la rehabilitación y mantenimiento de la red pavimentada no concesionada incluyendo repavimentación y reconstrucción. El cuarto componente abarca la asistencia técnica, capacitación y equipo para fortalecer las capacidades organizativas de Dirección Nacional de Vialidad, tanto a nivel central como regional y apoyar los programas basados en el conocimiento, incluyendo la realización de estudios y la emisión de los manuales, así como la modernización de la biblioteca del sector<sup>24</sup>.*

Nuevamente, aparece la entrada del sector privado (en su mayoría de capitales nacionales) incentivada por el BM, una cuestión no menor, ya que el propio Estado argentino supo contar con una Dirección de Vialidad Nacional desarrollada y pujante. Así pues, lo que se observa, es que la política de ampliación y mejora de rutas (principal vía para el traslado de producción agrícola – ganadera) va de la mano de la entrada del sector privado, pero además también, de la mano de la apertura, repavimentación y pavimentación de caminos en zonas rurales, cuyo objetivo es garantizar el traslado de la producción de los lugares donde

---

<sup>24</sup> Banco Mundial, proyecto: National highways rehabilitation and maintenance.

se produce hacia los principales centros urbanos o, en su caso, a los principales puertos del país con el objetivo de exportarlos.

Entre los años 2004 y 2005 se financian proyectos que tienden a restaurar y mantener las carreteras existentes con la misma idea que el proyecto anteriormente comentado. El financiamiento otorgado en el 2004 fue por un monto de 200 millones de dólares y conforma una continuación del proyecto National highways rehabilitation and maintenance. Los restantes tres proyectos financiaron la restauración de carreteras en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fé, Corrientes, Chubut y Neuquén. Las tres primeras de estas provincias son parte de lo que se ha denominada La Pampa Húmeda, que es la zona que posee las tierras más productivas, pero que conforman lo que podríamos denominar la puerta de entrada al norte argentino. Las dos provincias restantes se encuentran en el sur del país, razón por la cual, no nos ocuparemos de ellas en tanto no es nuestra zona de estudio. Los proyectos, además, no fueron relevantes en términos económicos.

Sin embargo, y pese a no ser económicamente relevantes, la orientación que se le intenta dar a los proyectos sigue siendo la de generar corredores que permitan sacar la producción de las zonas donde se desarrolla. Es claro en este sentido lo que plantea el BM en relación a los objetivos del proyecto AR Santa Fe Road Infrastructure:

*El propósito general del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe de Argentina es **mejorar las condiciones de transporte a lo largo de un corredor vial estratégico que une la provincia de Santa Fe con mercados regionales e internacionales**. El componente principal de este proyecto, la mejora de la Ruta Nacional 19, recibirá el monto total de los fondos asignados. Las obras de construcción a lo largo de 19 carreteras nacionales están avanzando de acuerdo al plan de trabajo establecido en el momento de la licitación y sin excesos de costos. El costo total de las obras de modernización alcanzará 175 millones de dólares. La Provincia de Santa Fe proporcionará recursos adicionales si es necesario. El camino mejorado 19, con la excepción de 2 kilómetros de la ciudad de Santo Tomé, se completará en junio de 2011, con las obras restantes se espera que esté terminado en febrero de 2012. Fecha de este Proyecto de cierre es el 30 de junio de 2012<sup>25</sup> (subrayado propio).*

La línea de los proyectos se mantiene. El objetivo sería financiar corredores estratégicos para enviar la producción local a mercados extranjeros: financiar un modelo agroexportador. De los restantes cuatro proyectos que financió en BM, a saber: i) AR APL2 National HighwayAssetMgt; ii) Norte Grande Road Infrastructure; iii) AR Road Safety y iv) AR- Provincial Road Infrastructure Project AdditionalFinancing, solo los dos primeros fueron realmente importantes de acuerdo a nuestros objetivos, ya que el proyecto Road Safety tuvo como propósito brindar asistencia técnica para mejorar el control del tránsito y accidentes en carreteras, mientras que el proyecto AR-Provincial Road Infrastructure Project AdditionalFinancing, financió el desarrollo de carreteras en las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fé. El proyecto AR APL2 National HighwayAssetMgt resulta interesante porque da un paso más allá del financiamiento de carreteras, avanza sobre:

<sup>25</sup> Banco Mundial, proyecto: AR Santa Fe Road Infrastructure (subrayado propio)

*Los objetivos del Segundo Préstamo Programático Adaptable (APL) para el Proyecto de Gestión de Activos Carretera Nacional de Argentina son: (a) preservar la Red Vial Nacional no concesionada, a través de la expansión de la rehabilitación basada en la performance y contratos de mantenimiento (CREMA) de dicha red, y (b) fortalecer aún más la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) en relación a la capacidad de gestión. La reestructuración dará lugar a las siguientes seis políticas de salvaguarda: los hábitats naturales, bosques, manejo de plagas, recursos culturales físicos, los pueblos indígenas y el reasentamiento involuntario. Además, la reestructuración: (i) apoya una reasignación menor de los fondos del préstamo, y (ii) se extiende a los 18 meses de la fecha de cierre del proyecto, desde el 31 diciembre 2011 a 30 junio 2013, para permitir la realización de las actividades previstas en el mismo.<sup>26</sup>*

Notemos, que el proyecto contempla efectos “colaterales” y para eso propone la reubicación de las poblaciones, muchas de ellas indígenas en la zona de Salta y Jujuy (el norte argentino, al oeste de la provincia del Chaco). En definitiva, lo que se logra es impulsar un traslado de las poblaciones originarias del norte hacia otros territorios. Con lo cual, además de avanzar en la construcción de carreteras y caminos, se las traslada a las poblaciones perjudicadas y se las despoja de su propio territorio, posibilitando una mayor facilidad en el control de la biodiversidad.

Por último, el proyecto “Norte Grande Road Infrastructure” es el proyecto que mayor impacto logró a lo largo de todos estos años en la zona bajo estudio. El proyecto comenzó a funcionar en el 2010 por un monto de 500 millones de dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:

*El objetivo del Proyecto Grande de Infraestructura Vial Norte de Argentina es reducir los costos de transporte para los usuarios de las carreteras provinciales a lo largo de los corredores seleccionados de las provincias del Norte Grande, a través de la mejora de la calidad de las carreteras y la introducción de mejores herramientas de gestión y método. Hay dos componentes en el proyecto, siendo el primer componente de rehabilitación, mejora y reconstrucción de carreteras provinciales. Este componente financiará la realización de la rehabilitación, mejora y reconstrucción de obras civiles a través de la realización de los sub-proyectos (como la reconstrucción de base, repavimentación, pavimentación y / o asfalto superposición de hormigón, como sea el caso, incluyendo aceras, drenaje, albañilería, señalización, iluminación y obras auxiliares, además de las mejoras de seguridad vial) de los caminos seleccionados bajo la jurisdicción de las provincias participantes de la región Norte Grande. Por último, el segundo componente es el desarrollo institucional y la gestión de proyectos. Este componente financiará los siguientes subcomponentes: desarrollo institucional, y la gestión y supervisión de proyectos.<sup>27</sup>*

<sup>26</sup> Banco Mundial, proyecto: AR APL2 National HighwayAssetMgt.

<sup>27</sup> Banco Mundial, proyecto: Norte Grande Road Infrastructure.



De esta manera, el BM financia la construcción de corredores económicos a través de la construcción de carreteras, corredores que llamamos plataforma agroexportadora. La tercera pieza de esta gran rompecabezas, lo conforman los proyectos orientados a los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo sería integrarlos a la producción agrícola de tipo industrial.

### *C. Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas*

Durante los 11 años que van de 1997 a 2008, el BM financió ocho proyectos destinados al fomento de la producción de los pequeños y medianos productores y de las comunidades indígenas; fomento que en realidad supone la integración de estos productores a un modelo de agricultura industrial. Las características de estos proyectos son similares, se hace hincapié en el fomento de la competitividad, en el acceso a infraestructura, en el desarrollo. Los dos proyectos más importantes en cuanto al monto son: Provincial agricultural development y el AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development. El resto de los proyectos, pese a no ser relevantes desde el punto de vista económico, si lo son en términos cualitativos: ambos permiten avanzar sobre los pequeños y medianos y las comunidades indígenas con la idea del progreso material. El proyecto Provincial agricultural development supuso el préstamo de 375 millones dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:

*El objetivo principal del proyecto de desarrollo de pequeños agricultores es aumentar la capacidad productiva y organizativa en las comunidades rurales pobres. Los tres componentes del proyecto incluyen: 1) un fondo de inversión rural para financiar pequeñas donaciones para la demanda basados en sub-proyectos, servicios de apoyo, incluyendo la capacitación, un sistema de información de marketing y la implementación de un plan de acción y estrategia de participación de pueblos Indígenas. Además, asistencia técnica y equipos para la gestión de las actividades de inversión rural a nivel nacional, provincial y local, 2) el fortalecimiento de la política de desarrollo rural mediante la prestación de asistencia técnica, los estudios basados en la demanda, equipo y fondos competitivos de investigación para ayudar a desarrollar estrategias y fortalecimiento institucional de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agrícola para gestionar las actividades del componente, y 3) una unidad de coordinación para administrar, monitorear y evaluar el proyecto.<sup>28</sup>*

El proyecto AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development otorgó financiamiento por 453 millones de dólares y tiene entre sus principales objetivos y componentes los siguientes:

*El objetivo de desarrollo del Segundo Proyecto de Desarrollo Agrícola Provincial (PROSAP II) para la Argentina es aumentar la productividad y la rentabilidad de los productores agrícolas pequeños y medianos con el objetivo de contribuir a la mejora de la competitividad agrícola. Hay tres componentes en el proyecto. El primero es el apoyo a las actividades de pre-inversión. Este componente proporcionará*

<sup>28</sup> Banco Mundial, proyecto: Provincial agricultural development.

*apoyo al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de provincia a través de la ejecución de las actividades de desarrollo institucional mínimos y la elaboración de estrategias provinciales de desarrollo agrícola (PADS) en cada provincia participante, identificación y preparación de perfiles de los sub-proyectos y, una vez seleccionado el apoyo, se plantea la propuesta, el diseño y las iniciativas de desarrollo regional para aumentar la competitividad de las micro-regiones seleccionadas. **El proyecto también plantea, con carácter experimental, la creación de redes de innovación público-privadas para el desarrollo de iniciativas de transferencia de innovación (ITI) para el intercambio de conocimientos sobre las prácticas agrícolas con el propósito de mejorar la competitividad y el acceso a los mercados de los pequeños y medianos agricultores, así como para facilitar la relación entre las instituciones del conocimiento y los agricultores.** El segundo componente del proyecto es de sub-proyectos de inversión para la competitividad. Este componente financiará el costo de la competitividad de la agricultura y / o inversiones agrícolas cuyos perfiles sean aprobados para recibir apoyo, en base a su acuerdo con el objetivo del proyecto y las prioridades provinciales como se expresa en el PADSS. El tercer componente es la gestión de proyectos. Este componente apoyará el funcionamiento de la unidad de ejecución del proyecto central (PIU), así como la financiación de los costos de monitoreo y evaluación, estudios especiales, el continuo fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión, con énfasis en las medidas de creación de capacidad para promover la adopción de las nuevas orientaciones conceptuales del proyecto (subrayado propio).*

El objetivo del proyecto sería ligar a los pequeños y medianos productores con el sector privado dedicado a la innovación de transgénicos, es decir, los grandes capitales, ya que son ellos los que están relacionados a la innovación en materia agrícola, al menos en Argentina, unión a la cual también están subordinados los actuales organismos públicos relacionados con la agricultura. Notemos, además, que en el norte argentino los pequeños y medianos productores y comunidades indígenas no han estado vinculados al sector de los grandes capitales. Así, el BM bajo una supuesta estrategia que tiende a garantizar el progreso a través de la innovación, lo que haría es forzar la venta o arrendamiento de las tierras de los pequeños productores a los grandes capitales, situación que se observa claramente en el norte del país y, de esa manera, presionar en favor de los capitales concentrados productores de transgénicos (SAFMAGyP, 2011; Redaf, 2011, 2013; Aranda (2012).<sup>29</sup>

<sup>29</sup> La tierra en disputa, afirma el periodista Darío Aranda equivale a 455 veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires. Con 857 situación relevadas y 63.843 familias afectadas. El 66% de los conflictos se originó en los últimos 20 años y guarda una clara relación con el cambio productivo y la expansión de la frontera agropecuaria. Al considerar la distribución por regiones geográficas lo que se observa es que el NOA (noroeste argentino) concentra la mayor cantidad de casos (28,2%) y le siguen en importancia, Patagonia (21,1%), NEA (noreste argentino) (19,8%), Centro (19,1%) y Cuyo (11,7%). Si atendemos a la condición jurídica de los agricultores familiares involucrados en situaciones problemáticas, se observa que: en el 87,6% de los problemas se registran poseedores; en el 8,5%, propietarios; en el 4%, tenedores. El 77,6% de los poseedores tienen más de 20 años de posesión, es decir que cumplen con el lapso de tiempo establecido para pedir al Estado el reconocimiento de sus derechos posesorios. La condición de dominio de las tierras afectadas arroja que los problemas relevados se encuentran: en tierras privadas, 49%, en tierras fiscales el 34% (provinciales,

Los proyectos Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR y AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER) son dos proyectos que se desarrollan en la misma dirección expresada anteriormente. E incluso, el primero de ellos, financia el drenaje de canales en el Chaco y el segundo propone el desarrollo, con el mismo lenguaje que los proyectos anteriormente mencionados, de las comunidades indígenas.

Analizar el período en conjunto nos muestra diferencias importantes con la etapa anterior, divergencias que marcan la época y que, entendemos, ponen en la mira la captura de los recursos naturales, en particular, la agricultura del norte argentino. Este es un tema de la mayor relevancia a la hora de ligar las diferentes partes de un entramado de préstamos que en apariencia se muestra en favor del desarrollo del tercer mundo, además de inconexo y desconectado de los intereses de los industrializadores de los Estados Unidos.

#### IV. Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo fue revisar el discurso del Banco Mundial en relación al desarrollo económico de los países periféricos y el financiamiento otorgado a estos países por el Banco, en este caso a la Argentina.

Como fue desarrollado en el trabajo, durante las últimas décadas han resurgido debates que plantean que el sector agropecuario y agroindustrial puede constituirse en un eje central de los procesos de desarrollo en los países periféricos. La principal justificación de esta postura es que este sector se ha transformado de manera radical, desdibujando la vieja separación de economía en sectores primario-industrial-servicios: hoy, el sector agropecuario generaría mayor valor agregado, empleo y riqueza y tendría impacto sobre todos los sectores de la economía. Esta transformación se deriva, principalmente, de la revolución tecnológico-productiva y las nuevas tendencias en la demanda mundial de alimentos. Esta posición es apoyada por los principales organismos internacionales como la FAO, el Banco Mundial y el BID, y también es promovida por un grupo de autores en Argentina,<sup>30</sup> que consideran que nuestro país tiene el potencial de insertarse en las cadenas de valor agroindustriales y de *ascender* en la misma apropiándose de una proporción de rentas cada vez mayor, dejando de lado aspectos estructurales que son, a nuestro entender, fundamentales para el análisis.

---

municipales y nacionales, en ese orden de importancia), y en tierras mixtas privadas y fiscales el 17%. De los 857 casos relevados, en 278 se encuentran involucrados pueblos indígenas (32%). Según Darío Aranda, de ese total, sólo el 40% ya fue relevado en el marco de la ley 26.160 (norma aprobada en 2006 que frena los desalojos judiciales y ordena un mapeo catastral). El 49% de los casos se encuentran en tierras "privadas, el 34% en tierras fiscales y el 17% en tierras mixtas. Según el informe, el 39% de los casos se encuentra judicializado.

<sup>30</sup> Algunos de los principales referentes de esta línea teórica en Argentina son Roberto Bisang, Andrés López, Graciela Gutman y Guillermo Anlló, entre otros.

Sin embargo, y pese a que algunas de las cuestiones afirmadas por los defensores del *campo* como eje de desarrollo son ciertas, es oportuno resaltar a los fines de este trabajo que el accionar del Banco Mundial muy lejos se encuentra de impulsar un proceso de desarrollo de los países periféricos en concordancia con los argumentos que ellos mismos han esgrimido en los últimos años. En este sentido, entendemos que existe una *disociación* entre el discurso y la praxis del Banco Mundial. La hipótesis exploratoria del presente trabajo es que, a través del financiamiento de proyectos de inversión, el Banco Mundial impulsa un proceso a través del cual los países subdesarrollados se constituyen en plataformas agroexportadoras de productos con bajo nivel de valor agregado, en línea con la teoría liberal de las *ventajas comparativas* en una nueva versión adaptada a la nueva división internacional del trabajo.

En este sentido, la intervención del BM en la Argentina ha sido extensa y multifacética a lo largo de las últimas dos décadas y su grado de injerencia se fue ampliando hasta incluir el sector agrícola y el cambio en el uso del suelo. Fue un proceso paulatino que llevó veinte años, comenzando en la década de los noventa por la construcción del entramado de relaciones que operaron en favor del desmantelamiento del aparato productivo del país, empujándolo a la reprimarización. En aquellos primeros años, la intervención del BM sobre Argentina constó de dos pasos: 1) provocar el desmantelamiento del apartado productivo industrial y la venta de las empresas y recursos estratégicos y 2) entorpecer la reproducción de la fuerza de trabajo. El primer paso se posibilitó a través de los préstamos destinados a las reformas estructurales y al desfinanciamiento del Estado acaecido con el traspaso de los fondos jubilatorios a manos privadas y con el privilegio al pago del servicio de la deuda, generando grandes boquetes presupuestarios que fueron llenados con empréstitos altamente condicionados; el segundo, con los préstamos orientados al empobrecimiento de la educación y la salud. A través del análisis preliminar del financiamiento a proyectos de inversión realizado en el presente trabajo, revelamos que el período que va de fines de la década de los noventa hasta el 2010, muestra el cambio de impronta que el BM le da a sus préstamos, cuyo objetivo sería influir en el sector agrícola argentino e intervenir sobre la biodiversidad.

Entendemos que ambos movimientos - garantizar la desestructuración productiva y social y la captura de los recursos naturales y el control agrícola - son parte de un accionar colonial / imperial de la política exterior estadounidense, representada por el BM como uno de los entes subrogados al Departamento del Tesoro, que tiende a privilegiar el control de los recursos no renovables, en una etapa donde lo que está en juego, en una primera instancia, son los límites materiales que presenta el capitalismo para continuar creciendo y, en una segunda, la posibilidad de vida sobre la biosfera.

Es por todo esto que es necesario realizar un análisis detallado de los proyectos del BM, de manera tal de poder entender la lógica de sus acciones en Argentina. De lo contrario, pareciera que son proyectos que buscan el bien común, ya sea través de la "conservación" de la biodiversidad como el "desarrollo" y la "conexión" con los mercados regionales o internacionales de los pequeños y medianos productores, cuando en realidad, lo que estaría detrás de estos proyectos es el control territorial para garantizar la captura de la materia prima de

la ingeniería genética (biodiversidad) y la reafirmación de una plataforma agroexportadora a partir del financiamiento de corredores económicos con la construcción de carreteras. En esta misma línea, entendemos, estarían los proyectos que financian a los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo es empujarlos hacia el modelo de agricultura industrial y, de esa manera, controlar la alimentación y el territorio, ya que en la gran mayoría de los casos sus tierras quedan en manos de grandes transnacionales, como consecuencia de que se ven obligados a rentar o vender sus campos a capitales foráneos. En este sentido, sostenemos que este trabajo puede ser un primer punto de partida para análisis específicos de los proyectos de financiamiento del BM.

En definitiva, considerar esta disociación entre discurso y praxis de uno de los principales organismos internacionales enriquece los debates acerca de las potencialidades de desarrollo sustentable de nuestra región, en el marco del fortalecimiento de las posiciones que promueven a la producción agroindustrial y biotecnológica como *motor* de desarrollo.

### Referencias bibliográficas

- Anderson, K. (2009). *Distortions to agricultural incentives. A global perspective 1955-2007*. Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- Aranda, D. (2013) "Los conflictos por las tierras ajenas", diario Página 12, 22 de julio de 2013 (<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-224987-2013-07-22.html>).
- Banco Mundial(2003a). *Promoting Agro-Enterprise and Agro-Food Systems Development in Developing and Transition Countries. Towards an Operational Strategy for the World Bank Group*. Banco Mundial, Agriculture & Rural Development Department, Washington, DC.
- Banco Mundial (2003b). *Reaching the rural poor. A renewed strategy for rural development*. Banco Mundial, Washington, DC
- Banco Mundial(2006). *Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: Temas Claves*. Banco Mundial, Unidad de Gestión Argentina, Chile, Paraguay & Uruguay, Washington DC.
- Banco Mundial (2008). *Agricultura para el desarrollo*. Banco Mundial Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A., Bogotá
- Banco Mundial (2012) Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education
- Banco Mundial (1995) Sector Review, Washington DC
- Barrera, A. (2002), Los peligros del Plan Puebla Panamá; en Armando Bartra (coord.), Mesoamérica. Los ríos profundos; Edición conjunta del Instituto Maya, El atajo, casa Juan Pablos, UNORCA; México.
- Bradley, D.(2008). "Are Farm-Nonfarm Linkages Still Strong Enough to Tackle Rural Poverty?"EnKochendörfer-Lucius, Gudrun y Pleskovic, Boris;*Agriculture and Development*, Banco Mundial, Washington DC.

- Ceceña, A. E., Aguilar, P., Motto, C. (2007), Territorialidad de la dominación, en Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, México.
- Ceceña, A. E. & Barrera, A. (1995), *Producción estratégica y hegemonía mundial*; Siglo XXI, México.
- Corbalán, M. A. (2002), El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Christianser, L. & Demery, L. (2007). *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa*. Banco Mundial, Washington DC.
- Cockroft, J. (2001), América Latina y Estados Unidos. Historia política país por país. Siglo XXI, México.
- Deaton, A., Lustig, N., Banerjee, A. y Rogoff, K. (2006), An evaluation of World Bank research, 1988-2005; World Bank, Washington DC.
- ETC, (2011), ¿Quién controla la economía verde?; ETC, México.
- Ferranti, D.; Perry, G. E.; Lederman, D.; Foster, W.;
- Valdes, A. (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gereffi, G. Tam, T. (1998). *Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and mobility in the global economy*. Trabajo presentado en la 93rd Annual Meeting of the American Sociological Association, San Francisco, CA.
- Gereffi, G. (2001) Introduction Globalization, Value Chains and Development. IDS Bulletin 32.3, Institute of Development Studies, Brighton.
- Henson, S. (2008). *New Markets and Their Supporting Institutions: Opportunities and Constraints for Demand Growth*. Background paper for the World Development Report 2008, Banco Mundial, Washinton DC.
- Jaffee, S.; Kopicki, R.; Labaste, P. y Christie, I. (2003). *Modernizing Africa's Agro-Food Systems: Analytical Framework and Implications for Operations*. Africa Region Working Paper Series No. 44, Banco Mundial.
- Janvry, A. & Sadoulet, E. (2009). *Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence*. Oxford University Press y Banco Mundial.
- Larsen, Kurt; Kim, Roland & Theus Florian (editores)(2009). *Agribusiness and Innovation Systems in Africa*. Banco Mundial, Washington DC.
- Nurkse, R. (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Redaf (2011), Informe del Observatorio de tierras, recursos naturales y medio ambiente, Argentina.
- Redaf (2013), Informe del Observatorio de tierras, recursos naturales y medio ambiente, Argentina.
- Ricardo, D. (1993). *Principios de Economía Política y Tributación*. Fondo de Cultura Económica, Colombia.

- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Savanti, P. y Sadoulet, E. (2008). *Agriculture's Special Powers in Reducing Poverty*. Special Report, Banco Mundial. Saxe Fernández, John (2012), "Petróleo, trabajo y despojo". Diario La Jornada, México, 15/11/2012.
- Saxe Fernández, J. (2009), "Diseños imperiales sobre México y América Latina", en Temas de Nuestra América, Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 1, N° 47.
- Saxe Fernández, J. (2006), Terror e imperio. La hegemonía política y económica de los Estados Unidos; RandomHouseMondadori, México.
- Schejtman, A. J. Berdegú, F. M. (2006). *Income diversification through agricultural development*. Banco Mundial, Washington DC.
- Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación -SAFMAGyP- (2011), "Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina", Argentina.

