

## LOS DOS “CAMPOS” EN EL TERRITORIO ARGENTINO. ANÁLISIS CRÍTICO Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL

*Lic. Inés Liliana García*

*Lic. Ariel Oscar García*

*Lic. Esteban Rodríguez*

*Dr. Alejandro Rofman*

### INTRODUCCIÓN

Las formas de inserción “modernizante” de la agricultura científica aliada al *agribusiness* global eran un tema discutido en ámbitos acotados hasta que a principios de 2008 se suscitó la discusión pública y mediática sobre los derechos de exportación de cereales y oleaginosas. En este escenario se produjeron y reprodujeron opiniones diversas que focalizan en la coyuntura pero que sobresalen por la carencia de planteos de proyectos a mediano y largo plazo. Por ende, ante la insuficiencia de panoramas críticos que propongan medidas superadoras de mayor horizonte temporal que una campaña agrícola, entendemos que es preciso asumir una visión de la situación y del desenvolvimiento agrarios y agroindustriales actuales que refleje fehacientemente escenarios presentes y potencialmente posibles.

El presente artículo pretende contribuir al diseño de políticas públicas que se sustenten en una adecuada comprensión de la dinámica de acumulación presente en el sector agrario nacional. Pues, sin una apreciación del conjunto de actores involucrados en el agro, es imposible avanzar en la construcción de escenarios a futuro. El documento que se presenta tiene como objetivos particulares: I) discutir el heterogéneo perfil que asume contemporáneamente la estructura productiva y social del agro argentino; y II) describir lineamientos estratégicos de políticas de tierra, de crédito, fiscal, de precios, ambiental y tecnológica que deberían considerarse en las políticas públicas.

Es una obviedad que cualquier análisis que se realice sobre el tema debe tener en cuenta como elemento clave la heterogeneidad estructural del perfil

Inés Liliana García pertenece al Equipo de Economías Regionales-CEUR/CONICET.

Ariel Oscar García es Becario del CONICET en CEUR/CONICET.

Esteban Rodríguez es Becario del CONICET en CEUR/CONICET.

Alejandro Rofman es Investigador Principal del CONICET en CEUR/CONICET.

socioproductivo de la agricultura nacional; sin embargo, corresponde “desmitificar” imágenes construidas sobre tal perfil debido a que la sociedad argentina en general carece de información concreta y actualizada al respecto. En esta imagen estática del agro prevalece el estereotipo más tradicional sobre el actor social que produce bienes primarios agrícolas en distintas regiones agroeconómicas del país. Así, con diversos matices y profundidades, se considera que, como hace más de cuatro décadas, el productor, descendiente de inmigrantes europeos, habita con su familia en la chacra pampeana, desarrollando complejas y sacrificadas actividades durante extensas jornadas que lo convierten en un “ejemplo de trabajador” y por las cuales logra un excedente apenas suficiente para la reproducción de la unidad doméstica. Esta imagen, que hemos incorporado a través de lo que se nos enseñó en la escuela o que se nos transmitió durante años por vivencias cercanas, ha permanecido inalterable o con variaciones menores que no cambian la caracterización generalizada.

Sin embargo, detrás de las ideas del sentido común –y presuntamente naturales– sobre el espacio y el tiempo –en este caso, sobre el espacio y el tiempo agrarios– se ocultan campos de ambigüedad, contradicción y lucha (Harvey, 2004, p. 229). En contraposición con esta imagen generalizada del actor social agrario característico de la Pampa de los inmigrantes europeos, otro muy importante segmento de la población de las grandes metrópolis urbanas pampeanas posee un marco referencial diferente respecto de su procedencia y de su destino. Quienes migraron desde la década de 1930 hasta la actualidad desde el norte y el oeste de la Argentina hacia esas ciudades legaron a sus hijos y nietos otra imagen del “campo”: la de una realidad que no los pudo contener adecuadamente para brindarles un futuro prometedor y que les llevó a mantener el permanente recuerdo de su origen. Así, entre 1940 y 1970 se insertaron en los mercados de trabajo de las ciudades del Litoral en constante expansión; pero más tarde, la persistente crisis social los expulsó masivamente de sus predios y al llegar a las ciudades sufrieron la marginación y la exclusión laboral. Estos criollos o mestizos descendientes tienen una visión nostálgica de su residencia de origen, en donde pocos o casi ninguno pudieron reproducirse.

El primer modelo de sociedad agraria quedó en las mentes de gran parte de la clase media de origen europeo que vive en las ciudades. El segundo sector, desvinculado de la agroexportación próspera y ligado con la provisión de alimentos e insumos desde pequeños establecimientos con serias dificultades para obtener ingresos subsistenciales, produjo un fuerte rechazo en los habitantes preexistentes de las ciudades receptoras. La imagen es totalmente diferente en estos últimos. Fueron y son los “cabecitas negras”, “invasores” del pacífico ámbito urbano, sujetos a diversas formas de clientelismo y tildados de una “baja” vocación por el trabajo y la “disciplina”. Ninguna bonanza económica arropó a los llegados desde el interior profundo luego del decenio de 1970. Por el contrario, sufrieron las privaciones, las dificultades para permanecer en sus explotaciones y la obligada salida, sin retorno, de miembros de sus familias, lo que aún supone referencias dolorosas en la mayoría de los emigrantes.

Estos imaginarios colectivos se nutren de paisajes idealizados que han cambiado sustancialmente o bien de experiencias personales ligadas con la migración. Pero, más allá de estas circunstancias, que inciden notoriamente en las conductas frente a las contrastantes situaciones en que se ven envueltos los actores sociales en uno y otro escenario, reflejan procesos de profunda transformación cuya explicación y descripción cotidiana no resultan claras ni correctas.

Desde nuestra responsabilidad como estudiosos de esta divergente realidad, con este texto deseamos agregar al debate nacional de la cuestión agraria un elemento más que desnude las inexactitudes de visiones estereotipadas sobre nuestra estructura agropecuaria o confirme situaciones de fuerte deterioro social. Sin avanzar en esta dirección, será muy difícil construir proyectos transformadores a futuro.

Es por ello que sistematizamos una serie de propuestas de política pública que contemplan el perfil de los dos “campos” que pueblan nuestro interior rural. Este aporte, por supuesto, queda abierto a la polémica de los lectores. Los modelos puros son abstracciones que realizamos para poder describir situaciones que consideramos recurrentes. Por esto, aclaramos que tanto el modelo dominante como el “contra modelo” en realidad no existen como tales, son aproximaciones.

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero describimos a grandes rasgos el modelo del *agribusiness* y el de la agricultura familiar, desde una perspectiva que considera el territorio no como mero receptáculo sino como producto de las relaciones de poder. En el segundo, proponemos seis lineamientos estratégicos para revertir los procesos de subordinación existentes en distintos circuitos y entre diferentes actores. Por último, en el tercero realizamos algunas consideraciones finales.

## LOS DOS MODELOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

### El modelo del *agribusiness*

En este apartado analizamos el *agribusiness* en la actividad primaria. Si bien nos remitimos al caso pampeano, no nos circunscribimos sólo a él, puesto que también este modo de gestión y producción agrícolas se implanta en determinadas economías regionales, organizándose en función de la exportación.

Considerar que la heterogeneidad de los escenarios agrícolas es un rasgo distintivo del siglo XXI sería caer en un error de apreciación. Diferencias siempre existieron; sin embargo, lo particular de esta época es su exacerbación: después de todo, tendería a acrecentarse la brecha entre los que acompañan la “modernización” de la agricultura en el capitalismo de escala global y aquellos que resisten o quedan al margen del sistema.

A fines del siglo xx, Argentina pasó de ser el afamado granero cerealero al granero oleaginoso del mundo. Tal cambio es resultado de múltiples dinámicas que interactúan en el nivel local, nacional y global, pero que serían comandadas desde este último. Bisang y Gutman (2003, p. 8) consideran que el impacto de la revolución verde –difusión de la agricultura científica en el agro– fue acotado y tardío en el escenario local. Esta forma de difusión se modificó drásticamente con la apertura comercial y la desregulación estatal de la década de 1990. Asimismo, Rofman, Foti Laxalde y García (2005, p. 16) sostienen que en los últimos decenios el sector agropecuario pasó por profundas transformaciones, que desde los años 90 fueron particularmente evidentes con la aplicación del modelo de ajuste estructural expansivo. La política económica basada en el tipo de cambio fijo, que impuso estrategias tendientes a asegurar el éxito de dicho modelo, fue el principal catalizador del proceso de modernización acelerada de la agroindustria argentina y de su eficiente inserción en la economía internacional.

Bisang y Gutman (2003, p. 8) señalan que en esa década se operó un importante crecimiento e internacionalización de la producción, sustentados en: a) la adopción de tecnologías de punta en lo relativo a productos y procesos; b) la puesta en producción de áreas marginales mediante el empleo de nuevas técnicas agronómicas; c) las transformaciones en el modelo de organización de la producción primaria y d) la rearticulación de dicha producción en el marco de los circuitos agroalimentarios.

Rofman, Foti Laxalde y García (2005, p. 17) consideran que los tres pilares básicos desde los cuales se han venido implantando los procesos tecnológicos innovativos son: a) la biotecnología; b) la oferta creciente de agroquímicos; y c) los permanentes progresos derivados de la ingeniería genética. Al mismo tiempo, surgieron y se están difundiendo tecnologías de proceso. Esto se evidencia en las nuevas prácticas organizativas de las actividades de siembra, manejo del cultivo y cosecha, que incluyen inversiones elevadas, tales como *pools* de siembra, siembra directa, contratación de tierra por cosechas, adquisición de nuevas extensiones a partir del desplazamiento de la frontera agrícola, mecanización del proceso de recolección, etcétera.

Los citados procesos tuvieron claras implicaciones a nivel de explotación. En efecto, se observó un fuerte predominio de la oferta de insumos industriales sobre la producción. De este modo, la introducción e implantación de semillas transgénicas supuso la necesaria adopción de herbicidas, genética animal, etc. Estos paquetes tecnológicos, que se emplean en los países centrales, son ofrecidos por contadas empresas trasnacionales con injerencia en el conjunto de insumos agropecuarios y con presencia nacional gracias a aceitados canales de comercialización y distribución. Junto con la tecnología de productos, los procesos también se transformaron. En efecto, en el decenio de 1990 se difundió y consolidó el papel de los terceristas. Estos agentes intervienen en la producción a través de un contrato que efectúa el propietario o arrendatario

de la tierra; actúan intermediando entre los condicionamientos industriales impuestos por las tecnologías disponibles y los riesgos propios de la agricultura. A su vez, la producción primaria sufre la influencia de nuevas articulaciones efectuadas por la industria agroalimentaria y el hipermercado, que imponen vía contrato una estandarización en la calidad de los bienes agrícolas (Bisang y Gutman, 2003, p. 14; Teubal y Rodríguez, 2002, pp. 41-54).

Esta situación es un fenómeno de alcance mundial, puesto que las empresas transnacionales actúan como vectores concretos de la globalización. Y no sólo inciden en la producción agrícola, sino también a través de la provisión de insumos y del procesamiento industrial de dicha producción. Teubal (2001, p. 52) señala que se trata de corporaciones que dominan el mercado mundial de diversos tipos de insumos básicos como semillas, fertilizantes y pesticidas. Además, tienen o financian grandes centros de investigación dedicados a la ingeniería genética, a la zoología y a la botánica, que han logrado avances gracias a los cuales esas corporaciones patentaron nuevos cultivos o variedades de los mismos. Pero, según subraya el mismo autor, producción primaria y provisión de insumos no son los únicos eslabones de esta cadena global comandada por las empresas transnacionales: estas empresas, por un lado, inciden en la producción de alimentos procesados y llegan hasta el consumidor mediante la consolidación y difusión de marcas alimentarias mundiales y nuevos productos procesados; y, por otro, venden servicios vinculados con la aplicación de semillas híbridas e impulsan nuevas prácticas de manejo agropecuario.

En este marco global, con diversas implicaciones en distintas escalas de análisis, la trayectoria de los agentes económicos depende de la capacidad diferencial de abordar este tren “modernizador”. Rofman, Foti Laxalde y García (2005, p. 17) sostienen que la presencia de grandes grupos económicos, nacionales o multinacionales en el proceso de liderazgo y control de la actividad agroindustrial en sus más diversas manifestaciones tornó posible el proceso transformador de la agroindustria argentina. Ello se aprecia en la emergencia de firmas de gran poderío económico en todo el espectro de la innovación tecnológica, tanto en la investigación genética como en la oferta de semillas transgénicas, de agroquímicos, etc., para incrementar la productividad física de la producción y desterrar enfermedades y malezas, o en la incorporación de nuevas especies para elevar la calidad de los alimentos o insumos obtenidos. Pero, a la vez, la modernización y crecimiento de la oferta se basó en el desarrollo eficiente de la producción en las unidades económicas capaces de aumentar la productividad física de los bienes destinados al consumo intermedio o final. Estas unidades económicas –medianas y grandes, tanto en la agricultura de secano como de riego– suelen acoplarse al proceso emergente. Para ello, debieron y deberán contar con recursos financieros propios, acceder a créditos externos en magnitudes significativas y a una renovada capacidad de gestión. De lo antedicho se desprende que la respuesta al desafío que implica esta revolución productiva y técnica en las actividades agroindustriales nacionales es claramente diversa en el caso de un productor mediano o capitalizado –con relaciones formales dentro y fuera

del sistema económico y estrechos vínculos con las instituciones financieras del país y/o del exterior— y en el de un pequeño productor con ingresos iguales o menores a los necesarios para reproducirse, con una inserción informal y sin canales de obtención de crédito institucionalizado. Barsky y Gelman (2005, p. 396) consideran que el perfil de la expansión productiva impulsada por las políticas macroeconómicas de la década de 1990 fortaleció los procesos de concentración del capital.

Como observamos, los actores de la región pampeana asistieron a una importante transformación en los últimos decenios del siglo xx, más específicamente en la década de 1990. En síntesis, las grandes y medianas explotaciones accedieron a innovaciones de tecnología y de proceso con las que pudieron integrarse exitosamente a la transnacionalización agroindustrial de la época; pero los pequeños productores —muchos endeudados— encontraron serias dificultades para reproducirse en un contexto de precios bajos y fueron a la quiebra.

Entonces, el productor ya no corresponde más al del imaginario colectivo antes mencionado: no reside en la finca con su familia sino en ciudades vecinas; atiende escasamente la actividad permanente en su predio pues los procesos de siembra y cosecha, al perfeccionarse y mecanizarse totalmente, implican la contratación de equipos de “terceros”, proveedores por poco tiempo en cada campaña de los equipos necesarios para sembrar o para cosechar. La densidad de fuerza de trabajo baja abruptamente o simplemente desaparece. Los “contratistas” se encargan de todo. Y el proceso de arrendamiento supone que, para el cultivo de los más importantes cereales (trigo, maíz) y oleaginosas (soja, girasol), el pequeño o mediano productor, si no desea explotar su propiedad rural, la alquila a vecinos, a amigos financistas o a los grupos económicos encargados de trabajar con grandes extensiones y con economías de escala. El 70 % de la tierra pampeana, actualmente, adopta esta modalidad novedosa. Los nietos de los antiguos arrendatarios son arrendadores y viven en las ciudades de las elevadas rentas que obtienen por alquilar sus fincas. Por ejemplo, un productor mediano de la zona pampeana que posee un campo de 500 hectáreas puede obtener una renta promedio de 300 dólares por hectárea, lo que supone percibir 150.000 dólares por año; esto le permite vivir en la ciudad y realizar inversiones de todo tipo, además de disfrutar de un nivel de vida envidiable sin horarios estrictos de trabajo. El viejo estereotipo, aún persistente en muchas mentes de residentes urbanos, ya no existe más. A lo sumo, tiene alguna presencia en los tambos, aunque esta actividad está fuertemente dañada por el avance de la soja. Veamos qué sucede en las áreas extrapampeanas.

## **El modelo de la agricultura familiar en la periferia regional argentina**

En el interior del país, en las comúnmente denominadas economías regionales o extrapampeanas, el cuadro no fue muy diferente. Por ello, resulta necesario analizar la agricultura familiar de la periferia en el marco de los

procesos globales –comandados verticalmente por agentes transnacionales– que han transformado los distintos circuitos del interior argentino. Bendini y Tsakoumagkos (2001, p. 1, citados en Bendini y Steimbregger, 2005, p. 189) observan fenómenos que no son exclusivos de la presente década, sino que se inician en el decenio de 1970 y se incrementan desde 1990. Según estos autores, se están experimentando cambios definidos por la intensificación del dominio del capital multinacional sobre el agro. Esta situación se evidencia en la difusión de distintas formas de flexibilización laboral, en el incremento de la pluriactividad y en la profundización de la articulación de subordinación de los productores a las cadenas agroalimentarias. En estas cadenas son habituales las decisiones provenientes de las grandes empresas transnacionales, hecho que pone en evidencia los condicionamientos externos y el deterioro o expulsión de los productores familiares, la reconfiguración territorial y la redefinición de los actores sociales a escala local, entre otros aspectos.

Las políticas macroeconómicas favorecedoras de la inserción de la agricultura argentina en los mercados internacionales han impactado diferenciadamente en territorios y actores. En definitiva, el modelo agroexportador asociado a la biotecnología, a la creciente oferta de agroquímicos y a los permanentes progresos derivados de la ingeniería genética es el “modelo exitoso”. Sin embargo, el agro argentino no se agota en dicho modelo. Es posible reconocer un “contra modelo” donde predominan los actores subordinados de los distintos circuitos a través de la agricultura familiar. Está compuesto por campesinos y pequeños productores que oscilan en casi 200 mil EAP minifundistas y cerca de 75 mil hogares rurales agrarios pobres. Según Tsakoumagkos, Soverna y Craviotti (2000, p. 47), la magnitud de este grupo social en las distintas regiones da lugar a situaciones bien diferenciadas en función del peso en el conjunto total de la población y de la incidencia entre los productores: a) regiones donde la población campesina y pequeño productora del país tiene un alto peso en el conjunto y una alta incidencia entre los productores de la región: son la Mesopotamia, el monte árido, los valles del NOA y también el Chaco húmedo; b) regiones con alto peso en el conjunto y baja incidencia entre los productores: son la región pampeana y los oasis de riego; c) regiones con bajo peso poblacional pero con alta incidencia en la producción: son la Puna, el Chaco seco, la Patagonia lanera; y d) regiones que no responden a parámetros claros: los valles patagónicos, la agricultura andina patagónica y la agricultura subtropical del NOA.

Para caracterizar la agricultura que se reproduce al “margen del sistema”, en ausencia o escasez de capital, podemos describir el caso de la agricultura yerbatera de Misiones, descripción que, con matices, puede aplicarse a otras regiones y explotaciones familiares. La producción de este cultivo suele estar a cargo de miembros del grupo familiar doméstico; las escasas unidades que cuentan con mano de obra asalariada la ocupan en la etapa de plantación y/o de cosecha de los distintos productos destinados a la comercialización. En general, se trata de propietarios de la tierra y de los medios de producción; en pocos casos

se registra tenencia irregular, aparcería o arriendo con pago en especies o trabajo. La tecnología que se suele utilizar es de tracción a sangre combinada con productos agroquímicos modernos; es excepcional el empleo de maquinarias movidas a combustión. La mayor parte del tiempo de trabajo se dedica a la producción agrícola de cultivos comerciales (tabaco y/o yerba mate, té, diversificando a veces con citrus y duraznos). Los productores forman parte subordinada de complejos agroindustriales a los que destinan la materia prima. Complementan los ingresos de los cultivos comerciales principales con horticultura (verduras, mandioca y batata) y otros productos para autoconsumo –huevos de gallinas, carbón vegetal y cereales. Una cantidad significativa de unidades tienen ingresos que provienen exclusivamente de la actividad agropecuaria de la explotación; en menor proporción, existen hogares con ingresos extraprediales pero menores a los generados en la unidad; y, finalmente, es posible hallar unidades donde los ingresos extraprediales son superiores a los generados en la explotación (Barsky y Fernández, 2005, pp. 96-97).

Pero también en Misiones podemos ver ejemplos de cómo las empresas transnacionales consiguen integrar plenamente la producción familiar como eslabones de sus cadenas globales. Nos referimos al caso del tabaco burley en el centro y nordeste provincial.<sup>1</sup> La producción primaria es organizada y controlada por un reducido grupo de compañías acopiadoras –brazo operativo de las tabacaleras internacionales– que entablan anualmente relaciones contractuales con 11 mil a 13 mil agricultores. Estos suelen ser ocupantes con permiso o propietarios de pequeñas extensiones de tierra, emplean mano de obra familiar y el promedio de superficie que dedican a este cultivo extrañamente supera las 5 ha. El tabaco permite a los agricultores estabilizar las nuevas explotaciones y contar con liquidez para un consumo e inversión básicos entre las familias. Este escenario se encuentra determinado por la influencia directa que los acopiadores ejercen sobre miles de productores primarios, quienes suelen incorporar de manera pasiva las decisiones productivas y comerciales tomadas por los agentes comercializadores externos (*dealers*) a través de los acopiadores, situación que se evidencia en hechos como la rápida adopción de los paquetes tecnológicos o de las variedades. La alta normatización de la relación entre pequeños productores y empresas tabacaleras se observa en cuestiones como el asesoramiento técnico permanente o la provisión de insumos y materiales, con precios que se alejan de los vigentes en el mercado. La escasa capacidad de maniobra acerca e introduce a los productores a una agricultura de contrato. En definitiva, al aceptar las condiciones y financiamiento para el inicio de la campaña, el agricultor entra en un ciclo de endeudamiento y desendeudamiento que tiene como actor dominante a agentes comercializadores externos (representados por las compañías acopiadoras). Por último, los estudios consultados no dan cuenta de cambios sustanciales

1 El nordeste de Misiones constituyó hasta tiempos recientes una frontera agrícola con tierras disponibles.

en esta relación o en la situación de ambos actores tras la devaluación de la moneda en el año 2002 (Ariel García, 2007, pp. 4-5).

Algo que se observa en casi todos los circuitos productivos es la reorientación de los mismos hacia la exportación, lo que viene acompañado de transformaciones en los actores y relaciones intervinientes. En algunos de estos casos, esto significa el desplazamiento de la agricultura familiar.

Es lo que parece suceder en las principales actividades de la Provincia de Tucumán. En el período intercensal 1988-2002 se registró una notable desaparición de pequeños productores cañeros y un marcado aumento en los niveles de concentración de la tierra. Esto no impidió que luego de la devaluación de 2002 la actividad tuviera una inédita orientación exportadora, liderada por grandes empresas y grupos económicos que adquirieron ingenios y que llegaron a controlar, directa o indirectamente, gran parte de los cañaverales. Algo similar ocurre en la actividad citrícola, la cual es controlada por escasos agentes de origen transnacional integrados verticalmente, quienes a fines de la década de 1990 procesaban el 48% de la fruta producida en la citada provincia (Natera Rivas y Batista Zamora, 2005). Una estrategia comercial de estos agentes fue absorber a la competencia e insertarse en los circuitos de comercialización externa de forma directa o a partir de empresas vinculadas (Ibidem). Debido a su creciente importancia, comenzaron también a modificarse las formas de contratación de trabajadores y los volúmenes de mano de obra requerida. En este esquema, la organización de la cosecha se perfila como clave para asegurar la calidad de la fruta de exportación en fresco (Aparicio, Berenguer y Rau, 2004, p. 10). Como puede observarse, entre las cuestiones aludidas gravitan elementos ajenos al mercado interno, lo cual genera desajustes entre las demandas internas –mano de obra, presión fiscal– y las condiciones externas –baja de precios, medidas proteccionistas, exigencias de calidad.

Al principio de este apartado, señalábamos que la capacidad de insertarse en los mercados internacionales impactó en forma diferencial en los distintos actores, lo que en algunos circuitos se manifiesta en una estructura productiva dual.

Así, en Río Negro, la dinámica de acumulación en los diferentes procesos comercializadores de la manzana y la pera contribuye a la conformación y reproducción de dos circuitos, uno integrado y otro marginal. El primero es el de empresas, agentes comerciales y productores independientes que, tras la caída de la convertibilidad, han asistido a un potencial proceso de acumulación debido a su mayor fortaleza comercial y productiva. Este grupo se compone de empresas integradas –principalmente de capital extranjero–, tradings y grupos de productores con estructuras reconvertidas y nuevas variedades. Si se considera que el potencial de acumulación está estrechamente ligado al acceso y control de los mercados (sobre todo externos), son los agentes comerciales y las empresas integradas quienes predominan sobre el productor independiente. El segundo es el circuito de los que quedaron “fuera del sistema”. Constituye un universo

heterogéneo de empresas integradas que poseen cadenas de comercialización frágiles, productores integrados sin inserción estable en tramas asociativas para unificar las ofertas y sostener un mayor poder de negociación, y productores independientes sin estructuras productivas reconvertidas. Ambos segmentos de fruticultores se encuentran condicionados por la inserción en el mercado, la inversión y las posibilidades de reproducción de la mano de obra: hay quienes pueden definir un sendero de inversión seguro para poder acompañar el necesario proceso de reconversión técnico, y están también los que quedan rezagados. Pese a la devaluación y a sus efectos benéficos sobre los ingresos globales, persisten las dificultades estructurales de los pequeños productores en disponer de excedentes para adaptarse a las emergentes exigencias de renovación técnica, dado que la tasa de ganancia de los más pequeños es insuficiente para garantizar, en forma conjunta, tanto la reproducción de la fuerza de trabajo como la necesaria acumulación para renovar el equipamiento de sus predios. Los cambios en los precios relativos como producto de las modificaciones del tipo de cambio parecerían definir un panorama más alentador para el segmento más débil de la cadena agroindustrial (Rofman y García, 2007, p. 7).

En la producción vitivinícola de San Juan y Mendoza podemos encontrar un proceso similar. La producción de uva se destina a tres encadenamientos principales: consumo en fresco, elaboración de pasas e industrialización; la industrialización, a su vez, origina dos subcircuitos: elaboración de vinos y/o mostos y jugos. Durante el decenio 1995-2005, los precios de la uva para mesa y para vino común y fino se incrementaron en términos reales (Rofman y García, 2007, p. 11). Pero, junto con esta mejora, se dio también un aumento de los costos de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo en las áreas productoras. Y, además, se debe tener en cuenta la realidad social de las áreas rurales incluso en una época de crecimiento en términos agregados.<sup>2</sup> Además, al introducir en el análisis la evolución reciente de las exportaciones, encontramos que el sector ligado al comercio exterior es el mayor beneficiario del escenario pos-convertibilidad: este sector se benefició no sólo con la pesificación de las deudas y de los costos de producción gracias a la devaluación sino también con un mejoramiento en el precio por unidad exportada. Pero el acceso a los mercados internacionales implicó un importante proceso de reconversión de las variedades. En este escenario, los sectores descapitalizados o sin acceso al crédito se vieron imposibilitados de mejorar sus parrales, por lo que destinaron su producción exclusivamente al mercado interno.<sup>3</sup> Analizando el proceso pos-devaluatorio,

2 En 2004, una encuesta sobre la población rural de Mendoza estimaba que, si se toma el costo de la canasta familiar, 60 % de la misma era pobre por ingresos (DEIE, 2004, p. 45, citado en Rofman y García, 2007, p. 11).

3 Se estima que el 10% de los 10.000 pequeños agricultores independientes, que detentan alrededor de 100.000 ha destinadas a la producción de uva común, se benefició de la venta de su producción a los exportadores de vino de mesa. No obstante, las modalidades de venta, que dejan en manos del comprador la fijación del precio final de la materia prima, dificultan un aprovechamiento integral del beneficio extraordinario obtenido por la exportación de aquel tipo de vino por parte de los viñateros independientes (Rofman y Collado, 2004, p. 20).

Rofman y Collado (2005, p. 2) sostienen que la estructura de inserción de los agentes económicos en este circuito vitivinícola se ha mantenido sin grandes cambios. Por esto, consideran que es esperable que persistan –o se acentúen– las tendencias que dieron lugar a la constitución de un nuevo escenario productivo regional con eje gravitante en la exportación y en las nuevas variedades. Para los autores, el contexto está signado por la concentración y extranjerización creciente del capital agrario, industrial y de intermediación, la desaparición de numerosos pequeños productores tradicionales y la disposición sectorial basada en la creciente preeminencia de los grupos económicos orientados hacia la producción y exportación de vino fino.

Por último, pero no menos importante, hay que resaltar los casos en que la producción familiar fue desplazada por la expansión de los cultivos del área pampeana, la soja en particular, lo cual significó el reemplazo de las lógicas productivas existentes por las del *agribusiness* descritas. El caso más emblemático es el de las transformaciones en la agricultura del Chaco a partir de la década de 1990, con la expansión de la soja genéticamente modificada. En 1999 esta provincia dejó su lugar de primera productora algodонера argentina para incorporarse a la siembra masiva de la oleaginosa, convertida en el principal cultivo nacional. El reemplazo de la lógica productiva en la que se basó la organización socioeconómica provincial durante más de cuatro decenios por otra que privilegió la eficiencia, los menores costos comparativos y la comercialización garantizada de los nuevos paquetes tecnológicos suscitó conflictos y reacciones diversas en el sector según la vulnerabilidad selectiva de los agricultores pequeños, diferenciados en grandes y pequeños –en 1992, los grandes productores eran un 6% del total y poseían entre 100 y 500 hectáreas, mientras que los pequeños representaban el 93% restante, constituyendo el grupo de mayor vulnerabilidad–. La reconversión productiva implicó la reducción a menos de la mitad de la superficie cultivada con algodón, forzó la expansión de la frontera agrícola hacia áreas no tradicionales (extremo sudoeste y oeste provincial) mediante el desmonte acelerado y los arrendamientos temporarios. Esto llevó a una mayor concentración y polarización de la actividad, con una creciente marginación y exclusión de las fracciones más desfavorecidas (Valenzuela, 2005, p. 2).

## HACIA LA PUESTA EN MARCHA DE UN MODELO AGRARIO ALTERNATIVO

En el presente apartado se pretende aportar a la necesaria revisión de las políticas públicas sobre el sector agroindustrial, las cuales deben tener en cuenta la heterogeneidad descrita. Consideramos fundamental el apoyo al sector de pequeños y medianos productores, empobrecidos tras muchos años de intervención estatal focalizada, desarticulada e insuficiente a nivel nacional, provincial y municipal. Tras el rotundo fracaso del modelo neoliberal, debemos aspirar a un modelo de desarrollo rural sustentable y, en ese sentido, creemos en la

necesidad de un plan nacional de desarrollo con contenido federal, donde quede contemplada la universalidad de los servicios y beneficios mediante la descentralización a nivel regional y local, con fuerte control social de los productores y el consiguiente fortalecimiento de las organizaciones.

Las necesidades del nuevo siglo colocan al sector agropecuario nacional ante un serio y complejo desafío: en primer lugar, asegurar a los habitantes del país el adecuado acceso a los bienes destinados a la alimentación humana diaria capaz de eliminar, en el más breve lapso posible, la indigencia y la pobreza que aún golpean a un elevado número de hogares: al mismo tiempo, lograr que los precios de cada producto guarden relación con los ingresos medios de nuestro sector trabajador y que no se trasladen a ellos en forma directa los valores internacionales impulsados por la creciente demanda internacional. En otros términos, los mayores ingresos que, gracias al sostenimiento de un tipo de cambio elevado, pueden obtenerse de la exportación deben administrarse de tal forma que se garantice un completo abastecimiento de nuestro mercado interno a precios razonables para el poder adquisitivo de los argentinos. Todo esto debe lograrse garantizando una rentabilidad adecuada para cada eslabón de las cadenas productivas, impidiendo que la mayor parte del excedente sea apropiada por los sectores más concentrados de la industria y comercio.

Tras las profundas transformaciones de las más recientes décadas y, particularmente, del período que se inicia con el modelo de ajuste estructural expansivo del decenio de 1990, el sector agropecuario fue el principal catalizador del proceso de modernización acelerada de la economía argentina y de su eficiente inserción en la economía internacional.

La difusión de nuevas tecnologías e insumos aplicados a la agricultura, fundamentados en los agroquímicos, la biotecnología y la ingeniería genética, han sido los motores estratégicos de dicho proceso. Los agentes económicos que se incorporaron decididamente a la modernización de la agroindustria fueron los grandes productores o capitales de siembra que, beneficiados por el tipo de cambio favorable y el flujo de créditos del exterior, pudieron financiar su ingreso al mercado. Estos actores encabezan el fenómeno de rápida expansión y transformación estructural, lideran la dinámica instalada e impulsan, al ritmo de sus necesidades, el tipo, calidad y crecimiento de la oferta de insumos tanto para agroalimentos como para procesos manufactureros vinculados a insumos agrícolas no alimentarios. Así, a la oferta del recurso tierra, que ofrece ventajas comparativas, se agregan todas estas inversiones, que incorporan ventajas competitivas. Rofman, Foti Laxalde y García (2005) consideran que:

La presencia de grandes grupos económicos, nacionales o multinacionales, en el proceso de liderazgo y control de la actividad agroindustrial en sus más diversas manifestaciones, tornó posible este proceso transformador. Ello se aprecia en la emergencia de firmas de gran poderío económico en todo el espectro de la innovación tecnológica –tanto en la investigación genética como en la oferta de semillas transgénicas, agro-

químicos— para incrementar la productividad física de la producción y desterrar enfermedades y malezas, o en la incorporación de nuevas especies para elevar la calidad de los alimentos o insumos obtenidos.

Pero, a la vez, la modernización y crecimiento de la oferta se basó en el desarrollo eficiente de la producción en las unidades económicas aptas para alcanzar niveles en constante capacidad de aumento de la productividad física de los bienes destinados al consumo intermedio o final. Estas unidades económicas —medianas y grandes, tanto en la agricultura de secano como de riego— se acoplaron, en alta proporción, al proceso emergente. Para ello, debieron contar —y seguramente lo tendrán que seguir haciendo a futuro— con recursos financieros propios y de aportes crediticios externos en magnitudes significativas y una renovada capacidad de gestión.

Ante este panorama, la capacidad de hacer frente al desafío que implica un verdadero desarrollo productivo-tecnológico sustentable depende de varios aspectos: en primer lugar, de que dicho desarrollo se conciba como abarcador de todos los sectores productivos y sus particularidades; de que se respete al conjunto de actores intervinientes; y, finalmente, de que seamos conscientes de que —según la capacidad productiva y el capital tecnológico disponibles— las diversas actividades agroindustriales nacionales no puede ser afrontadas de manera similar por un pequeño, un mediano o un gran productor capitalizado. Por ello, es el Estado quien, con políticas claras y consensuadas, debe garantizar la inserción y rentabilidad necesarias para su reproducción e incremento productivo.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, pasamos ahora a describir los lineamientos estratégicos que, a nuestro criterio, deberían ser tenidos en cuenta por las políticas públicas. Hemos reunido estas sugerencias en seis grandes grupos de políticas: de tierra, de crédito, fiscal, de precios, ambiental y tecnológica. Ninguna de estas medidas puede considerarse en forma aislada; por el contrario, deben implementarse en el marco de un plan integral de desarrollo del sector agropecuario.

## **Políticas de tierra**

En los últimos años, la producción agrícola se especializó en oleaginosas y granos, pero muy especialmente en soja. Las explotaciones de este cultivo son crecientemente rentables según el incremento de la escala. Así, los grandes capitales se ven favorecidos por su capacidad de inversión y el acceso a créditos formales con los que pueden acceder al paquete tecnológico requerido por las semillas genéticamente modificadas, las cuales presentan una mayor resistencia y productividad. Estos grandes jugadores han avanzado en la compra y/o alquiler de importantes extensiones de tierra, aun sobre regiones históricamente dedica-

das a cultivos que habían conformado un entramado de actores sociales en su derredor.

Además de aprovechar la enorme crisis en la que estaban sumidos gran cantidad de pequeños y medianos productores por la imposibilidad de obtener una rentabilidad adecuada ante las transformaciones de la década de 1990, estos grupos se vieron beneficiados por el aumento de los valores de las tierras productivas y por el jugoso negocio inmobiliario que favoreció a los grandes capitales concentradores, más afines al sector financiero que al sector productivo primario. El pequeño y mediano productor también logró ingresar al círculo virtuoso de la renta de la tierra elevada y de la actividad productiva eficiente, gracias al impactante aumento del precio mundial de la soja (300% desde el año 2001). De forma simple y concisa, Santucho (2008) expresa:

El derecho a la tierra es el factor básico que desencadena el contexto histórico actual de nuestra región rural. El campesino, actor fundamental de este proceso, se encuentra directamente vinculado con este acontecer: el derecho a la tierra es parte constitutiva de su derecho a la vida. La tierra es la vida porque sin la tierra el campesino deja de ser lo que es [...] Pero nada de ello le ha importado a la Republiqueta de la Soja, ya que el modelo agrario transgénico, implantado desde 1996 en que se habilitaron para su comercialización las primeras semillas de Soja RR, ha provocado una fuerte agriculturización en las mejores tierras de nuestro país con fuertes desplazamientos y desalojos de las poblaciones campesinas, de la ganadería y de otras producciones como la apicultura, la artesanía y otras formas de producción relacionadas con el manejo sustentable del medio ambiente. Todo ello con el objetivo de implantar un modelo industrial de agricultura sin agricultores.

A lo largo de los años de predominio del modelo económico neoliberal y tras el cambio de modelo cambiario, con un Estado sin plan de desarrollo ni políticas innovadoras para el sector agropecuario, se han profundizado los cambios en la estructura agraria argentina tendientes a la concentración de la tierra y del capital. Comparando los Censos Nacionales Agropecuarios<sup>4</sup> de 1988 y 2002, comprobamos la desaparición de 100.000 explotaciones agropecuarias que, según la coincidente visión de expertos en el área, pertenecían a medianos y pequeños productores que perdieron sus predios por la venta o por el endeudamiento y remate de las mismas.

El proceso de concentración de la tierra va de la mano de una importante extranjerización de la misma. La Federación Agraria Argentina cita como emblemáticos los casos del grupo CRESUD –compró 500.000 ha y 200.000 vacu-

4 Relevados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos que nos permitió –hasta inicios del 2007– acercarnos a la realidad y generar saberes con un alto grado de consenso académico y social. La manipulación estadística a la que es sometido, y su consecuente falta de credibilidad, nos hace hoy lamentar la pérdida de herramientas de análisis y su correlato comparativo.

nos-, Nettis Impianti –418.000 ha en La Rioja con un pueblo adentro-, la empresa australiana Liag –68.000 ha en Salta y Formosa-, el grupo italiano Radici –40.000 ha en San Luis-, el conde alemán Zichy Thyssen –80.000 ha en San Luis- y el grupo Benetton –1 millón de ha en la Patagonia- (FAA, 2004, p. 29).

Muchos de estos casos cobraron relevancia porque llevaron a la expulsión de los ocupantes de esas tierras, quienes no tenían regularizada la propiedad del predio.

El censo agropecuario de 2002 mostró que en Santiago del Estero había unas 10.000 explotaciones rurales en situación de tenencia precaria, tanto en tierra fiscal como privada. Sin embargo, esos ocupantes son pobladores históricos, sólo que sin títulos de propiedad. No obstante, siguen sufriendo el asedio del desalojo a pesar del derecho legal que les asiste por haber ocupado por más de 20 años viviendo y trabajando allí. Es la ley veinteañal cuyo acceso (por costos de mensura y juicio previos) está vedado a quienes debería beneficiar. El ejemplo más brutal es la intentona de dos empresarios chaqueños por desmontar 1.400 hectáreas en la localidad de Mili para sembrar soja y echar a 130 familias quichuas que habitan y producen allí con agricultura orgánica y cría de animales. El mismo CNA 2002 indica que en todo el país hay aproximadamente 7,7 millones de ha en manos de ocupantes, con permiso y de hecho, pero sin escritura (FAA, 2004, p. 9).

Pero la concentración de la producción es mucho mayor que la sugerida por la apropiación de la tierra. De la mano del desarrollo de los sistemas financieros y de la difusión del paquete tecnológico basado en semillas transgénicas, siembra directa y agroquímicos, aparecen los llamados *pools de siembra*, quienes concentran grandes cantidades de capital beneficiándose de las economías de escala. Reboratti (2005) considera que en la producción sojera el capital es un factor productivo mucho más relevante que la tierra, ya que esta puede alquilarse.<sup>5</sup> Un cálculo –quizás hoy en día algo menor a la realidad- estima que el 77% de la tierra cultivable en la zona núcleo pampeana está alquilada (FAA, 2004, p. 36) en condiciones que generalmente implican una transferencia de riesgos al propietario, en particular de aquellos vinculados al deterioro de la productividad del suelo ya que los contratos suelen ser por no más de una campaña. “Ahora, con la aparición de todos estos fondos de siembra, paradójicamente se dio vuelta la tortilla y el arrendatario es el poderoso y el dueño de la tierra tiene menos poder” (Giberti, 2008).

Teniendo en cuenta todas las cuestiones anteriores, consideramos que una política pública integral sobre tierras debe contemplar las siguientes medidas:

5 Reboratti (2005) también señala la pérdida de importancia del factor trabajo, el cual se reemplaza con tecnología.

- Afirmar el derecho a la propiedad legal de la tierra, resolviendo la situación de extrema precariedad de miles de productores que carecen de la documentación que los acredita como dueños o que no han accedido a la titularización por razones formales pese a detentar el uso y disfrute de sus predios desde hace larga data e, incluso, desde tiempo ancestral.

- Restringir o limitar la compra de tierras por parte de personas extranjeras, físicas no residentes o jurídicas no autorizadas para funcionar en el país.

- Elaborar una nueva Ley de Arrendamientos que estipule plazos no menores a los 5 años, la prohibición del subarriendo y la exigencia en los contratos de una rotación de cultivos adecuada para conservar la capacidad productiva del suelo.

Recordamos que estas medidas son necesarias pero no suficientes para proteger a la pequeña producción pampeana y extra pampeana. Deben venir acompañadas de políticas de apoyo y regulación como las que se describen en los siguientes apartados.

## **Políticas de crédito**

En la década de 1990 las políticas de crédito formal sólo lo posibilitaban para los productores que garantizaban con el valor de sus tierras su disponibilidad de solvencia sin mora. Esos productores, así favorecidos por las políticas crediticias del momento, pudieron dar el salto a la tecnificación y la mejora de la producción que el mercado internacional requería y, fundamentalmente, reconvertirse hacia los cultivos que dicho mercado estaba dispuesto a absorber. Con la estabilidad cambiaria y la normalización de los servicios bancarios posteriores a la crisis 2001, nada ha cambiado en las aspiraciones de este sector de obtener créditos.

Por el contrario, el pequeño productor, lejos de todo acceso al crédito formal, pagaba y paga cuotas usurarias a los financistas (bolicheros, acopiadores, proveedores de insumos, etc.) que adelantan el dinero para dar inicio al período de cultivo, con la expectativa de reembolsarse el préstamo y "toda" o "casi toda" la rentabilidad que pueda obtener el productor al vender lo cosechado.

En estos últimos años el Estado ha apoyado al pequeño productor a través de políticas focalizadas mediante diferentes programas de desarrollo rural que incluían al crédito como eje medular del ansiado crecimiento para el sector. Sin embargo, la visión coincidente de muchos investigadores que se han dedicado a la evaluación de dichas políticas es que, en verdad, el crédito se transforma en un ingreso paliativo ante los magros resultados tras la cosecha o venta de la producción. Por lo general, el pequeño productor no accede al reintegro. Y la alta tasa de mora hace que los créditos se transformen en subsidios que les permitan al menos subsistir. Además, cabe recordar que los montos otorgados son peque-

ños y que, en líneas generales, no son personales sino destinados a un grupo de productores que debe presentar un proyecto en conjunto.

Si bien podemos rescatar algunos aspectos positivos en este tipo de programas –como, por ejemplo el fortalecimiento institucional, las mejoras en la organización del sector o algunas experiencias exitosas de capacitación y reconversión–, “hasta ahora, si [se] ha logrado retener al productor en el medio rural, no [se] ha podido evitar y o superar su empobrecimiento masivo” (Rofman, Foti Laxalde y García, 2005).

Se trata de políticas focalizadas, que no se aplican a la universalidad de los actores sobre los que pretenden impactar y que no responden a un plan integral que las lleve a establecer determinadas metas superadoras para otras etapas de un desarrollo planificado y consensuado previamente. Se van desarrollando con buenas intenciones, pero como paliativos que responden a diferentes emergencias coyunturales o a intereses políticos momentáneos.

Quedan afuera de la intervención problemas centrales como la tierra, el cumplimiento de las normas impositivo/provisionales, la infraestructura pública y otras cuestiones vinculadas a las condiciones de vida (vivienda, acceso a educación, etc.), muy importantes en la retención de las nuevas generaciones dentro de las zonas rurales y en los sistemas de producción de los pequeños productores (Rofman, Foti Laxalde y García, 2005).

A pesar de los esfuerzos de los equipos nacionales por imponer criterios que reflejen las necesidades y visiones locales, existe un desencuentro entre los objetivos de los programas y las necesidades de las familias productoras. Las causas más mencionadas por los propios expertos nacionales consultados ante el fracaso o, al menos el pobre resultado de muchas experiencias, serían: la falta de un enfoque global del sistema de producción a la que están dirigidas, el desconocimiento del perfil productivo del territorio, carencias de asistencia técnica acorde a los saberes propios del productor y la ausencia de perspectiva de mediano plazo y de sostenibilidad de los emprendimientos. Uno de los integrantes del Frente Nacional Campesino, así lo describe en su columna de opinión: “... los planes y programas sociales agropecuarios que no se confrontan con la realidad y el saber campesino corren el serio riesgo de fracasar, como ha ocurrido con el PSA [Programa Social Agropecuario] o el Foro de Agricultura Familiar, que se dedican a dividir a las organizaciones campesinas que no les son funcionales a sus requerimientos. La mayoría de los técnicos de estos programas estatales se resiste a mirar su gestión y la capacitación agrícola como un proceso eminentemente educativo de naturaleza política, tal cual lo decía el educador brasileño Paulo Freire” (Santucho, 2008).

Las organizaciones participativas promocionadas con éxito por los programas difícilmente han evolucionado hacia la constitución de negocios de escala colectiva basados en su integración horizontal y vertical dentro de las cadenas agroindustriales donde se ubican, cuestión crucial para la evolución económica y la superación de la pobreza del sector.

En este contexto cabe preguntarse: ¿es posible llevar adelante una política de crédito sin considerar las condiciones estructurales en que se desenvuelven los complejos agroindustriales y sin considerar la creciente subordinación –que en muchos casos los lleva a la exclusión– de los pequeños productores?

En numerosas oportunidades, las nuevas tecnologías experimentadas para alcanzar mayor rendimiento en menor espacio y con escasa mano de obra son saludadas con gran efusividad tanto por las grandes corporaciones como por los funcionarios. En la producción del algodón, por ejemplo, la técnica de cultivo mediante surco estrecho y con semillas adecuadas a la misma ha llevado a que las políticas de apoyo financiero y tecnológico se dirijan a los medianos y grandes productores que pueden desarrollar tan ventajoso proyecto y dejen a la deriva o incluyan en políticas de reconversión hortícola a los pequeños. Muchos consideran que la producción del algodón sólo es rentable para la región si la sostienen los medianos y grandes productores tecnificados que pueden hacerle frente a la competitividad que genera el cultivo de soja y que, si se adoptan políticas de apoyo a los pequeños productores algodoneros, no es para que se integren a un circuito virtuoso sino para no se vean vulnerados en sus costumbres tradicionales y mantengan, aunque más no sea, un nivel de subsistencia antes que enfrentar la alternativa emigratoria. Frente a la percepción general de que su permanencia se ve afectada por el avance de la soja u otras oleaginosas, esta no es más que respuesta parcial ya que, en muchos casos, en las condiciones de reconstrucción de las economías regionales no hay espacios para los más pequeños. Lo cierto es que si, en algunos casos, el fenómeno de expulsión se ve frenado para evitar niveles de conflictos y de indigencia mayores, esto no implica una inserción y participación relevante en el circuito productivo de los pequeños productores y, mucho menos, de las generaciones posteriores.

Frente a esta situación de inestabilidad relativa, el hecho de que permanezcan en el futuro –y, en lo posible, en mejores condiciones que ahora– depende también del tipo de apoyo que les pueda brindar el Estado, un apoyo que no puede reducirse a ofertas ventajosas de crédito subsidiado. Como se ha visto en los estudios evaluativos recientes, esta medida aislada no puede producir ningún efecto positivo.

## **Política Fiscal**

En el contexto de la fuerte polémica desatada a nivel nacional, no se puede iniciar este apartado sin destacar el importante rol que cumplen los derechos de exportación tanto para el sector agropecuario como para el sistema

productivo en su conjunto. Siempre en el marco de un programa de desarrollo integral, consideramos que la implementación de las llamadas retenciones está plenamente justificada, por los motivos que se indican en los siguientes cuatro puntos:

- Es necesario equilibrar la rentabilidad relativa de las distintas actividades agropecuarias y evitar que alguna de ellas se expanda a expensas de las demás. En los últimos años, el elevado precio internacional de la soja provocó el crecimiento de dicho cultivo desplazando actividades típicamente pampeanas, como la ganadería y la lechería, y cultivos regionales, como el algodón, el arroz y la caña de azúcar, entre otros. También se produjo un fuerte avance de la frontera agropecuaria basada en la deforestación, fundamentalmente en el noroeste argentino. Consideramos que proteger estas actividades y las personas dedicadas a las mismas requiere, al menos, igualar la rentabilidad de la soja con la de los demás cultivos.

- Las retenciones a la exportación están justificadas porque capturan una parte de la *renta diferencial de la tierra*. La misma tiene su origen en la existencia de un factor productivo –en nuestro caso la tierra–<sup>6</sup> irreproducible, limitado y cuyo nivel de rentabilidad depende, en gran medida, de condiciones naturales. Cuando la satisfacción de la demanda requiere el empleo de suelos de menor fertilidad, el precio de venta sube para todos los productores y, así, los poseedores de las mejores tierras se ven beneficiados con un ingreso extra, el cual no se origina ni en trabajo ni en el capital invertido sino en las “energías originarias e indestructibles” del suelo (Ricardo, 1997, p. 52). Por esto último, se entiende que la renta debería socializarse entre todos los habitantes del territorio y no quedar sólo para los dueños de la tierra.

- Las retenciones –en particular cuando son móviles– permiten desvincular los precios internos de los internacionales y, por lo tanto, sirven para reducir el impacto del elevado y creciente precio internacional que actualmente muestran los alimentos y la energía.

- En un contexto más amplio, las retenciones sirven para “administrar los precios internacionales de fronteras hacia adentro para lograr los objetivos del desarrollo nacional, que consisten precisamente en tener una estructura diversificada y completa” (Ferrer, 2008, p. 3). Los países con estructuras productivas desequilibradas, como la Argentina, están expuestos a la llamada “enfermedad holandesa”, la cual consiste en una fuerte apreciación del tipo de cambio provocada por las divisas generadas por el sector más competitivo, lo cual dificulta o impide el desarrollo de las demás actividades. Esto justifica el uso de tipos de

6 El análisis es similar para cualquier otro recurso natural, como yacimientos mineros y reservas de hidrocarburos.

cambios diferenciales, como el que resulta de un tipo de cambio elevado con retenciones diferenciadas para las actividades más competitivas.<sup>7</sup>

Por todo lo mencionado, consideramos necesaria la aplicación de retenciones a los principales productos de exportación, pero advertimos que el nivel adecuado de las mismas sólo puede determinarse con un análisis de la rentabilidad de cada actividad en conjunto y de cada uno de los eslabones que la integra, como también es necesario realizar un seguimiento de la evolución de los costos de producción. Además, consideramos importante hacer explícito el uso de lo recaudado y la manera en que se distribuirán los montos entre las provincias.

Lo anterior nos remite directamente a la discusión legislativa pendiente sobre un nuevo Régimen de Coparticipación Federal (el vigente en la Ley 23.548/88 cumplió dos décadas). Ante todo, es necesario señalar que, en el caso argentino, la organización estatal federal cuenta con una descentralización de gastos y competencias históricamente alta (Bou i Novensá, 2005, pp. 3-6; Vilas, 2003, p. 6; y Falleti, 2004, pp. 8 y 22).<sup>8</sup> No obstante, dos situaciones deben ser consideradas al respecto. Por un lado, las relaciones fiscales entre los distintos ámbitos estatales se enmarcan en una frecuente tensión por los recursos tributarios federales. Este fenómeno es central para entender la autonomía fiscal –y, por ende, política– que tienen los gobiernos subnacionales para desarrollar una agenda pública propia. Por otro, desde 1955 existieron intentos desacertados de descentralizar servicios públicos tales como la educación y la salud, hasta entonces prestados total o parcialmente por la Nación.<sup>9</sup> Las mayores transferencias de la gestión de servicios se ejecutaron en el contexto autoritario de la última dictadura militar (1978) y durante la reforma del Estado (1991) impulsada por la administración nacional (Falleti, 2004, p. 30), mientras la Nación debía hacerse cargo de los crecientes servicios de la deuda externa y de la previsión social. Se descentralizaron servicios pero no se transfirieron fondos para sostenerlos, por lo que las jurisdicciones con mayores recursos quedaron en mucha mejor posición que las más empobrecidas.

En el contexto señalado, se demora la discusión y sanción de un nuevo régimen de coparticipación. Esto sucede a pesar de las implicaciones políticas y

7 Un análisis detallado de esta cuestión puede encontrarse en el ya célebre artículo de Marcelo Diamand, "La estructura productiva desequilibrada. Argentina y el tipo de cambio", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, 1972.

8 Antoni Castells (1999, p. 281, Cuadro 1) demuestra que en 1985 y 1995 el orden subnacional de la Argentina poseía una mayor participación en el gasto del sector público tanto respecto de sus pares de Brasil, Perú, Chile, México y Colombia como en relación con la mayoría de los países desarrollados. Además, Vilas (2003, p. 6) señala que en nuestro país el peso del gasto provincial en el total se incrementó desde el 19% en 1961-64 hasta el 42,5% en 1995-99. Sin embargo, Falleti (2004, p. 21, Cuadro 4) observa que la contracara de esta alta descentralización del gasto es la relativa centralización de los ingresos en la esfera federal. Fundamentalmente, esta situación es posible gracias a la existencia de impuestos nacionales no coparticipados como las retenciones a las exportaciones agropecuarias y de hidrocarburos.

9 Las primeras transferencias de centros sanitarios –1957– y escuelas –1968– que hemos registrado se sucedieron durante gobiernos dictatoriales (véanse Repetto, 2001, p. 8 y Filmus, 1997, p. 15).

fiscales de la perduración de la Ley 23.548/88 y sus modificaciones. Esta cuestión no es menor, ya que afecta los balances de poder Nación-provincias y somete a gobernadores e intendentes a la discrecionalidad federal. Según el mandato constitucional que emana de la reforma de 1994, el régimen establecido por dicha Ley debía ser transformado antes de diciembre de 1996. Paradójicamente, un régimen que fue fijado como provisorio ha resultado ser el de mayor perduración, a pesar de las modificaciones y críticas. Sin embargo, la continuidad de este régimen de coparticipación no impidió que la propia dinámica política y fiscal nacional haya impactado en las distribuciones primaria y secundaria efectivamente realizadas (Patrucchi, 2007, p. 13). Esto sucede porque la base tributaria efectivamente coparticipable se distribuye a partir de una red difusa de decretos que fueron acumulándose en forma de precoparticipaciones y que no guardan relación con criterios objetivos sino con situaciones coyunturales (Grundke, 2005, p. 6).

Como resultado de lo anterior, los ingresos por coparticipación, junto con otros recursos tributarios de origen federal y transferencias para gastos corrientes y de capital, determinan una distribución secundaria variable en función de hechos gravitantes y fluctuantes en cada ejercicio (Francomano, 2007, p. 4). Ante estas evidencias, cabe preguntarse qué y quienes obstruyen la discusión y sanción de un nuevo régimen con criterios objetivos. Porto (2003, p. 59) sostiene que el ámbito institucional para abordar las alternativas de la coparticipación es el Congreso Nacional, aunque este nunca aportó claridad ni guías para la discusión y análisis del actual régimen. Este autor concluye que los gobernadores se apropiaron discursivamente de la temática y obtuvieron un poder político inusual que se reproduce en las negociaciones por los recursos fiscales. En tanto, Gaggero (entrevista personal, 4-8-2006) analiza la cuestión focalizándose en el papel legislativo. Asegura que no existió voluntad de los representantes por armonizar los intereses en conflicto. Según este especialista, tal situación es previsible si se consideran las sucesivas crisis económico-fiscales y la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas en el Congreso Nacional. Estas lograron una importante participación en la distribución secundaria establecida en la Ley 23.548/88, por lo que es improbable la sanción de una nueva legislación que afecte directamente sus intereses fiscales.

A la necesidad de un nuevo régimen de coparticipación debe agregarse la necesaria inclusión en el mismo de criterios objetivos con los que construir los coeficientes de distribución secundaria –es decir, no sólo es relevante un debate acerca de qué impuestos o derechos serán incluidos en la masa de recursos a coparticipar–. En la Argentina hay antecedentes de esto; es decir, efectivamente, antes del consagrado en 1988, existió un régimen que contemplaba criterios objetivos para la distribución secundaria: la Ley 20.221 de 1973. Esta ley unificó todos los impuestos bajo una regulación referente a la coparticipación, sin incluir los referidos al comercio exterior y los de destino específico. Porto (2005, p. 6) argumenta que esta legislación persiguió una efectiva redistribución al determinar el reparto en función de la capacidad y necesidad fiscal subnacional.

Para esto, la distribución secundaria se fijó en función de tres coeficientes: a) población –dada la estricta relación entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes–; b) brecha de desarrollo –determinado por la necesidad de compensar la base tributaria débil de las provincias de menor dinamismo y sus estructuras económicas–; y c) dispersión demográfica –establecido en función de la dificultad de prestar servicios públicos en provincias con baja densidad de población.

Por último, la legitimación de los ingresos públicos sólo puede provenir de un consenso sobre su gasto. Y lo que está en cuestión es justamente la discrecionalidad, puesto que los coeficientes actuales han sido fijados *ad hoc*, a partir de los recursos efectivamente girados en el bienio 1985-1987, cuando había caducado la Ley 20.221/1973. Este cuestionamiento se da en un contexto en el que el Estado Nacional intenta aprovechar la combinación de rentas elevadas –que derivan de los altos precios internacionales de las *commodities*– y de ganancias extraordinarias vinculadas con el tipo de cambio real alto para mantener el superávit fiscal con el que se aísla al país de la crisis financiera internacional. En este escenario, el Congreso Nacional tendrá un rol protagónico si se pone fin a la denominada Emergencia Económica y se devuelve al Poder Legislativo la potestad sobre los impuestos. Por cierto que una discusión sobre los derechos de exportación excede nuestro objetivo, pero debemos señalar que, en verdad, las retenciones son una cuestión menor si se atiende a la problemática del federalismo fiscal y sus instituciones. En definitiva, es esto lo que se debería debatir.

En el aspecto específico referido a la imposición sobre los activos en tierras, debemos señalar que es preciso reformular las políticas de tributación para sostener un patrón de justicia impositiva. El elevado incremento del valor de la tierra en vastas zonas del país, fruto de la creciente rentabilidad global de la producción del *agribusiness* exportador, no se acompañó de una revaluación actualizada del patrimonio inmobiliario de los productores y de criterios de equidad tributaria en las alícuotas de imposición. En casi todas las provincias, los regímenes impositivos son anticuados, carentes de equidad y desconocen el fuerte incremento de los precios de la tierra rural.

También debemos mencionar que en el sector agropecuario existe un alto grado de evasión debido a la gran informalidad con la que opera. Teniendo en vista esto, Giberti (2008) sostiene que el impuesto a las ganancias podría ser reemplazado por un *impuesto a la renta presunta* similar al que el propio Giberti propuso en su paso por la Secretaría de Agricultura en la década de 1970. Si bien coincidimos en que la recaudación de este impuesto sería más sencilla, es preciso advertir, ante todo, que fue pensado como un instrumento capaz de incentivar la productividad y elevar los niveles de producción, castigando así a los grandes *latifundios improductivos* que, con las transformaciones recientes del sector agropecuario, no constituyen actualmente un problema fundamental.

En segundo lugar, al gravarse la ganancia potencial y no la efectiva, se está estimulando el cultivo y la tecnología más rentables. Esto podría profundi-

zar la sojización y la sobreexplotación del suelo, por lo que habría que establecer distintas alícuotas para cada cultivo castigando más a las oleaginosas y menos a las actividades que se quieran promover. De esta forma, este impuesto podría ser útil para fomentar una diversificación y reducir la expansión del cultivo de soja.

En tercer lugar, los mismos defensores de este impuesto en décadas pasadas sostenían que los pequeños productores que no puedan capitalizarse se verían obligados a vender sus tierras (Núñez Miñana, 1985, p. 275). Por lo tanto, en las condiciones actuales, este tipo de impuesto no podría ser generalizado, sino que tendría que circunscribirse a aquellas regiones y actividades donde la producción esté en manos de grandes capitales y no de pequeños propietarios.

### **Políticas de precios y organización del sector subordinado**

Como ya mencionamos cuando nos referimos a los derechos de exportación, debe garantizarse la rentabilidad de cada eslabón de la cadena productiva, en especial la de aquellos más débiles. Por este motivo, consideramos prioritario reconstruir la capacidad reguladora del Estado, muy debilitada en el transcurso de los últimos decenios.

La coexistencia de actores con desigual capacidad de acumulación en un mismo circuito productivo requiere que se establezcan precios mínimos para las materias primas, de modo de evitar abusos del sector industrial o comercializador. Cada actividad presenta sus propias características, pero en la mayoría de ellas pueden encontrarse conflictos distributivos similares a los siguientes:

- Las organizaciones de cañeros del sur de Tucumán denuncian que el precio que reciben por la caña no cubre sus costos,<sup>10</sup> pese a que el sector azucarero está produciendo y exportando a niveles récord.
- En Chaco, los productores algodoneros minifundistas y los pequeños productores –representan el 85% del total– no pueden sostener el incremento necesario de producción de algodón pese a algunas políticas de adelanto de insumos, compra de la producción con precios sostenidos, apoyo en la comercialización, etc. Dado el bajo rendimiento de su producción –consecuencia de la escasa o nula tecnificación y del no acceso a pesticidas y semillas de alta calidad–, sus esfuerzos apenas les permiten una economía de subsistencia. La rentabilidad positiva sólo es posible para los productores que disponen de grandes extensiones de tierras para el cultivo.

<sup>10</sup> “Siguen los desaciertos de la dirigencia azucarera”, editorial de Fernando García Soto en el Diario *La Gaceta* del 7/07/08. Disponible en: [http://www.lagaceta.com.ar/nota/279947/Opinion/Siguen\\_desaciertos\\_dirigencia\\_azucarera.htm](http://www.lagaceta.com.ar/nota/279947/Opinion/Siguen_desaciertos_dirigencia_azucarera.htm)

- En la producción de olivo en las provincias de Catamarca y La Rioja, los precios pagados al productor no resultaron suficientes en 2001 para mantener la unidad familiar y en 2003 solamente tuvo un excedente aceptable un pequeño segmento con mejores especies de aceituna. Esta notoria irregularidad, aun en años de expansión productiva, ingreso pleno al mercado externo y alza de la paridad cambiaria, impide a la gran mayoría de la pequeña producción financiar créditos de reconversión.

Al parecer, gran parte del excedente productivo del sector agropecuario está siendo apropiado por las cadenas de distribución minorista y por las empresas exportadoras. Es por eso que vemos pertinente el restablecimiento de organismos similares a las desaparecidas Junta Nacional de Granos y de Carnes, Dirección Nacional de Azúcar, etc., con capacidad de regular el interior de las cadenas productivas, garantizar una adecuada rentabilidad a los sectores más débiles y evitar una excesiva apropiación de excedentes por parte del sector más concentrado.

Al mismo tiempo deben fortalecerse las prácticas asociativas tanto para el proceso de producción, para la adquisición de bienes para la subsistencia o insumos para la actividad productiva, como para la comercialización de los productos, que se asiente en la solidaridad y la cooperación y estimule la diversificación productiva, garantizando la sustentabilidad ambiental.

## Política ambiental

Uno de los principales problemas que presenta la expansión del cultivo de la soja es que en algunas regiones significó el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos. Esto fue particularmente relevante en las dos porciones subhúmedas de la región chaqueña, es decir en el bosque de tres quebrachos existente en la zona limítrofe Chaco-Santiago del Estero-Santa Fe y en el deslinde entre el Chaco y las Yungas, en la frontera de Santiago del Estero con Salta y Tucumán. Este proceso no sólo lleva a la pérdida de biodiversidad y de ambientes naturales: aumenta la probabilidad de ocurrencia de fenómenos de desertificación, reduce la absorción de los gases responsables del efecto invernadero y plantea fuertes conflictos con las comunidades locales, quienes obtienen una gran cantidad de recursos de los bosques (Reboratti, 2006, p. 41).

Pero, al margen de cómo se obtiene la tierra para producir soja, hay un profundo debate acerca de la sustentabilidad ambiental, social y económica de la expansión de este cultivo. La siembra directa permite sembrar de una sola pasada, sin remover los rastrojos, lo que, por un lado, abarata mucho los costos y por el otro cuida más el suelo. Pero, al conservar mejor el material orgánico de la tierra, es mayor la proliferación de malezas no deseadas, y es aquí donde aparecen en forma conjunta la soja RR (Roundup Ready) y el uso intensivo de glifosato. Este último es un potente herbicida que mata todo tipo de vegetal, incluso la soja tradicional, la cual fue manipulada genéticamente para hacerla resistente al

Roundup (nombre comercial del glifosato). Es por esto que se sostiene que este modelo productivo protege el suelo pero contamina el aire, el agua y el medio ambiente en general por la gran cantidad de agroquímicos que es necesario utilizar, y se insiste en que se requieren regulaciones específicas referidas al uso de los mismos.

La alta rentabilidad de la soja, además de desplazar otras actividades, eleva considerablemente el costo de oportunidad de hacer rotación: dejar de hacer soja una campaña para tener ganado, maíz, trigo u otro cultivo, permitiendo una recuperación de los nutrientes del suelo, significa renunciar a las importantes ganancias que se obtendrían sembrando nuevamente soja.

Por otro lado, el avance de este cultivo provocó un desplazamiento de la actividad ganadera hacia zonas marginales, en donde aumentó considerablemente la concentración de animales en torno a *feedlots*, dando lugar a nuevas problemáticas ambientales sobre las cuales hay escasa o nula legislación. Según Adámoli (2006),

Un animal elimina como estiércol un 5 a 6% de su peso vivo por día. Es decir que un engorde a corral que tenga un peso promedio por animal de 200 kilos tendría: 100 animales, 1 tn de estiércol/día; 1.000 animales, 10 tn de estiércol/día; 10.000 animales, 100 tn de estiércol/día.

En sólo un mes se producirían desde 30 hasta 3.000 tn de estiércol en una superficie que rara vez supera las 10 ha efectivas en los engordes a corral más grandes. Las lluvias arrastran el estiércol y contaminan arroyos y napas produciendo nitratos y nitritos (muy perjudiciales para la salud, la diversidad y el medio ambiente en general).

Teniendo en cuenta todo lo dicho, consideramos imprescindible una política ambiental integral que contemple los siguientes aspectos:

- Sancionar normas –o hacer cumplir las que ya existen, como la nueva Ley de Bosques– que determinen el cese inmediato de la tala indiscriminada de bosques y montes, sosteniendo el principio insustituible de la biodiversidad, respetando las características naturales de cada espacio productivo y el cultivo y cría de especies agrícolas y animales compatibles con el objetivo de una alimentación sana que satisfaga las necesidades básicas de la población.

- Tomar las medidas necesarias para garantizar una rotación de los cultivos adecuada para conservar la capacidad productiva del suelo. Ya señalamos previamente que esto debe estar debidamente establecido en los contratos de arriendo.

- Es necesario reducir los impactos ambientales derivados de la acumulación de gran cantidad de animales en áreas reducidas. En particular, hay que reglamentar adecuadamente la instalación de *feedlots* limitando su instalación en zonas húmedas y exigiendo infraestructura adecuada, como pisos de cemento, canales, lagunas, etcétera.

Por último, es necesario hacer referencia a la quema de pastizales y cosechas. Es este un tema bastante delicado, ya que, pese a sus innegables efectos ambientales,<sup>11</sup> suele obedecer a la necesidad de reducir costos que tienen algunos productores. La quema de cañaverales es una práctica muy difundida no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, sobre todo entre pequeños productores ya que suprime el deshoje manual y consecuentemente disminuye el costo de la mano de obra en la recolección, logrando así una buena visibilidad al momento de realizar la operación de corte (Domínguez, Landerso Sánchez, Díaz Riestra y López Collado, 2000). El gobierno tucumano comenzó a implementar sanciones a los productores que queman caña; sin embargo, no basta con estas medidas; consideramos que deben acompañarse de políticas que ayuden al pequeño productor a alcanzar la mucho más costosa cosecha en verde. Del mismo modo, en la región pampeana es común la quema de pastizales para eliminar rastrojos o prevenir incendios accidentales. Sobre esta cuestión se encuentra en tratamiento legislativo un proyecto de ley que prohíbe la quema sin autorización previa de las autoridades locales competentes y establece que se deben contemplar parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación de la flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad pública.<sup>12</sup>

## Política tecnológica

Como hemos mencionado cuando nos referimos al modelo del *agribusiness*, insumos tales como semillas, fertilizantes, pesticidas y demás agroquímicos constituyen una parte importante de los costos de producción de la moderna agricultura. También hemos señalado que la oferta de dichos insumos se encuentra concentrada en pocas grandes empresas transnacionales, las cuales consiguen apropiarse de una parte importante de los excedentes agropecuarios.

Más allá de los costos que esto significa para los productores, la difusión de semillas genéticamente modificadas vino acompañada del debate sobre los derechos de propiedad de las mismas. Básicamente, se discute si los productores pueden –como siempre lo hicieron– guardar una parte de la cosecha

11 Domínguez, Landerso Sánchez, Díaz Riestra y López Collado (2000) señalan la pérdida de materia orgánica que registran los suelos luego de la quema, mientras que Gonzáles y Cuello (2004) destacan las afecciones respiratorias provocadas por los incendios.

12 "Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema". Disponible en: <http://www.danielfilmus.com.ar/notas.php?mon=953&id=1663>

para sembrar en la temporada siguiente y si, por hacerlo, deben o no pagar un derecho a la empresa que desarrolló y patentó la nueva variedad.

Sostenemos que una política de desarrollo agropecuario debe romper con esta subordinación a las grandes multinacionales que imponen paquetes tecnológicos cerrados, los cuales incluyen semillas, agroquímicos y formas de organizar la producción. Debe existir una fuerte política de Estado en investigación y desarrollo de variedades e insumos adecuados a las necesidades locales, garantizando la difusión y el acceso a los mismos a todos los productores del país.

Al mismo tiempo, entre los organismos del Estado y los productores debería haber una estrecha colaboración que permita el desarrollo de tecnologías específicas para la necesidad de cada tipo de productor, en lugar de buscar solamente aquellas tecnologías que aseguren un mayor rendimiento económico. En un artículo anterior analizábamos el caso de la siembra de algodón en surco estrecho y sosteníamos que:

No nos cabe duda de que esta innovación permitirá obtener una mayor producción reduciendo los costos y la cantidad de tierra necesaria puesto que se obtienen inmejorables rindes por hectárea por el espaciado entre surcos. Si bien el pequeño productor podría aspirar a una siembra y cultivo manual, lo cierto es que, por más que reciba los insumos en forma gratuita, requeriría una cantidad proporcionalmente mayor de trabajo para alcanzar los rindes estimados: realizar más surcos, agacharse aún más para la cosecha y requerirá de mayor cantidad de horas de trabajo o utilizar el trabajo familiar en forma intensiva. El nuevo modelo de producción de algodón está pensado para los medianos y grandes productores tecnificados; deben pensarse, entonces, las alternativas necesarias para la inclusión de los minifundistas y pequeños productores (García, 2007b).

Como hemos señalado ya repetidas veces, creemos que, a la hora de diseñar políticas públicas, el énfasis tiene que estar puesto en aquellos productores que están siendo desplazados por el modelo dominante.

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos intentado destacar la complejidad y heterogeneidad que se observa en el agro argentino, muy diferente de aquella imagen tradicional que todavía persiste en los habitantes de los grandes centros urbanos. Hicimos una caracterización de los “dos campos”, analizando brevemente los actores y procesos que en ellos encontramos y remarcando la importancia de tener en cuenta todos estos elementos a la hora de formular las políticas públicas.

Insistimos en que hay que superar las discusiones limitadas a un instrumento en particular –como pueden ser los derechos de exportación– y que es necesario avanzar en el diseño de un plan integral para el sector agropecuario, el cual debe incluir un Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial.

Hemos discutido algunos de los ejes estratégicos que debe contener dicho plan a los fines de alcanzar sus objetivos primordiales. A modo de cierre, consideramos oportuno resumir todas las ideas vertidas en el texto en las siguientes once propuestas:

1. Regularización y ampliación del dominio de la tierra en manos de pequeños productores rurales.

2. Definición de una política de financiamiento que combine el subsidio con el crédito, en tanto el primero atiende más a la cuestión social y a sentar las bases para un ulterior proceso de capitalización y el segundo se orienta a asegurar la posibilidad de que el productor formalice su actividad y pueda ingresar al circuito productivo con disponibilidad de conocimiento técnico y capacidad organizativa para enfrentar los desafíos contemporáneos de la modernización agroindustrial.

3. Acceso creciente a la dotación de los bienes públicos indispensables para elevar en forma sustancial la calidad de vida de la familia del pequeño productor, en condiciones tales que la limitación de ingresos y la residencia rural no sean un obstáculo insuperable para disponer de adecuado nivel educativo, sanitario, de vivienda, becas y apoyo para la salida laboral de mujeres y jóvenes, disponibilidad de agua, energía eléctrica, gas, transporte, etcétera.

4. Prácticas asociativas tanto para el proceso de producción –adquisición de bienes para la subsistencia o insumos para la actividad productiva– como para la comercialización de los productos, que se asienten en la solidaridad y en la cooperación y estimulen la diversificación productiva, sin desplazar lo que hoy puede constituir el cultivo central del respectivo proceso de producción.

5. Regulación pública para la defensa de los ingresos provenientes de la actividad productiva a través de disposiciones del Estado que garanticen precio justo y retributivo, ejercicio de la comercialización en condiciones de igualdad con los agentes económicos de mayor poder de negociación en las cadenas agroindustriales, acceso al seguro agrícola integral, cumplimiento de las disposiciones provisionales e impositivas que les permitan funcionar “en blanco”, y respaldo para ingresar sus productos en los mercados nacionales e internacionales.

6. Acceso pleno a los canales de información sobre el desarrollo del sector dentro y fuera del país, las oportunidades comerciales y las estrategias de innovación tecnológica en la producción y en la gestión.

7. Puesta en marcha de mecanismos que faciliten la integración horizontal y vertical de los pequeños productores entre sí, y/o el establecimiento de acuerdos, en pie de igualdad, con los agentes económicos líderes de las cadenas agroindustria-

les en las que se desempeñan, dejando atrás las situaciones de subordinación hoy habituales en tales relaciones.

8. Separación explícita de las tareas de apoyo técnico de los mecanismos de financiamiento de todo tipo, que deben estar en manos de operadores financieros especializados, mayoristas (Banco Nacional de Fomento Rural) y minoristas (Cajas de Crédito Rurales, Asociaciones o Cooperativas de Productores, Banca Pública o Mixta –con fuentes privadas– local, etcétera).

9. Implementación de instrumentos como el fideicomiso, los fondos de garantía y la garantía recíproca, como estrategias para ampliar la posibilidad de los pequeños productores de acceder a financiamiento para la capitalización de la actividad, a partir de recursos suficientes para incorporar el cambio técnico y manejar suficiente capital de trabajo.

10. Incremento del nivel de dotación de infraestructura social responsable de la provisión de bienes públicos y de la oferta de recursos tecnológicos para la reconversión productiva.

II. Vinculación estrecha con centros nacionales de producción de conocimiento e innovación tecnológica –INTA, centros de investigación y universidades públicas–, que constituyan núcleos de generación de aportes imprescindibles para ir cerrando la brecha técnica que separa a los pequeños productores rurales de los agentes económicos de mayor poder económico.

## BIBLIOGRAFÍA

ADÁMOLI, JORGE (2006), “Aspectos ecológicos de la ganadería: impacto de la siembra directa y el manejo”, en Congreso Ganadero de AAPRESID. Disponible en: [http://www.produccionbovina.com/sustentabilidad/51-impacto\\_siembra\\_directa.htm](http://www.produccionbovina.com/sustentabilidad/51-impacto_siembra_directa.htm)

APARICIO, SUSANA, PAULA BERENGUER y VÍCTOR RAU (2004), “Modalidades de intermediación en los mercados de trabajo rurales en Argentina”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n° 53, Bogotá, Instituto de Estudios Rurales, pp. 59-79.

BARSKY, OSVALDO y LEONARDO FERNÁNDEZ (2005), *Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural*, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación-RIMISP.

BARSKY, OSVALDO y JORGE GELMAN (2005), *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines de siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori.

BENDINI, MÓNICA y NORMA STEIMBREGER (2005), “Integración agroalimentaria. Trayectorias empresariales comparadas en la fruticultura argentina de exportación”, en JOSEFA CAVALCANTI y GUILLERMO NEIMAN (comps.), *Acerca de la Globalización en la Agricultura. Territorios, Empresas y Desarrollo Rural en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, pp. 187-204.

BISANG, ROBERTO y GRACIELA GUTMAN (2003), “Un equilibrio peligroso. Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria”, en *Encrucijadas*, Buenos Aires, UBA, pp. 8-19.

BOU I NOVENSÁ, MARC (2005), “El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional”, en *Documento de Trabajo*, n° 10, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 1-19.

CASTELLS, ANTONI (1999), “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2 (II° semestre).

DOMÍNGUEZ, ESTANISLAO, CESÁREO LANDERSO SÁNCHEZ, DAVID DÍAZ RIESTRA y CATALINO JORGE LÓPEZ COLLADO (2000), “Efecto de la quema de la caña de azúcar en la materia orgánica y nitrógeno del suelo”, disponible en: [http://www.colpos.mx/cveracruz/SubMenu\\_Publi/Avances2000/Quema\\_de\\_cana\\_azucar.html](http://www.colpos.mx/cveracruz/SubMenu_Publi/Avances2000/Quema_de_cana_azucar.html)

FALLETI, TULIA (2004), “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en A. CLEMENTE y C. SMULOVITZ (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED.

FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA (FAA) (2004), "La tierra... ¿para qué?, ¿para quiénes?, ¿para cuántos?", Documento base del Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra, Buenos Aires, FAA.

FERRER, ALDO (2008), Intervención en la Reunión conjunta de las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación correspondiente al 25/06/08. Extraído de la versión taquigráfica corregida por los expositores.

FILMUS, DANIEL (1997), "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", en *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*, San José de Costa Rica, CLAD, 3 a 5 de noviembre.

FRANCOMANO, ALBERTO (2007), "Eppur si muove (sin embargo, se mueve)", en *Distribución secundaria de recursos nacionales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Federales. Disponible en: [www.cefed.org.ar](http://www.cefed.org.ar), 5-10-2007.

HARVEY, DAVID (2004), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

GARCÍA, ARIEL (2007), "¿Un nuevo ciclo para la planificación regional? El caso de seis economías regionales argentinas", en *Scripta Nova. Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos críticos de Geografía Humana*, vol. X, n° 245, ISSN 1138-9788, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-245.htm>

GARCÍA, INÉS LILIANA (2007a), "Los cambios en el proceso de producción de algodón en el Chaco en las últimas décadas y sus consecuencias en las condiciones de vida de minifundistas y trabajadores vinculados", en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 3, Buenos Aires.

----- (2007b), "La producción de algodón en el Noreste Argentino. Inicio, evolución y perspectiva", en JUAN ROCCATAGLIATA (coord.), *Región Noreste. Competitividad, cohesión social, ambiente e inserción Regional*, Tomo III, Capítulo 15, Buenos Aires, Editorial Docencia.

GIBERTI, HORACIO (2008), Entrevista en *Diario La Tierra* de la Federación Agraria Argentina (FAA), 4 de enero. Disponible en <http://www.diariolatierra.com.ar/ultpreview.aspx?idnoticia=269>, 4/01/2008

GONZÁLEZ, JORGE y ROBERTO CUELLO (2004), "Proyecto de un sistema sustentable, que permita mejorar el proceso de cosecha de la caña de azúcar y el uso de sus residuos para la producción de energía, en Tucumán, Argentina". Disponible en <http://www.bioenergy-lamnet.org/publications/source/chile/WG2-1-LAMNET-Chile-1104-Gonzalez.pdf>

GRUNDKE, ROBERT (2005), *Acerca de la necesidad de un nuevo régimen de relaciones fiscales entre las Provincias y el Nivel Nacional en Argentina*, Instituto de Economía y Finanzas (Universidad Nacional de Córdoba)-Institut für Soziologie (Technische Universität Dresden).

NATERA RIVAS, JUAN JOSÉ y ANA BATISTA ZAMORA (2005), “La evolución del sector agrícola en Tucumán (Argentina) desde finales del XIX: una aproximación a través de la dinámica de los grupos de cultivos”, en *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, vol. 9, n° 197, ISSN 1138-9788. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-197.htm>.

NÚÑEZ MIÑANA, HORACIO (1985), “Validez actual del impuesto a la renta neta potencial de la tierra en la Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, v. 25, n° 98, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

PATRUCCHI, LETICIA (2007), “El que reparte se queda con la mejor parte. Tendencias crecientes de centralidad fiscal y sus consecuencias para el federalismo argentino (1988-2007)”, en *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

PORTO, ALBERTO (2003), “Etapas de la coparticipación federal de impuestos”, Serie Documentos de Federalismo Fiscal, n° 12, La Plata, Departamento de Economía-UNLP. Disponible en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar).

----- (2005), “Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales”, Documento de Trabajo, La Plata, Departamento de Economía-UNLP.

REBORATTI, CARLOS (2005), “El debate sobre la soja en la Argentina”, conferencia brindada en el Club de Cultura Socialista José Aricó. Disponible en [http://www.clubsocialista.com.ar/actividades/conferencias\\_semanales/2005.php](http://www.clubsocialista.com.ar/actividades/conferencias_semanales/2005.php).

----- (2006), *La naturaleza y nosotros. El problema ambiental*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

REPETTO, FABIÁN (2001), *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*, Documento 55, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophía. Disponible en [http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/dts/dt55.PDF](http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt55.PDF)

RICARDO, DAVID (1997), *Principios de economía política y tributación*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión [Primera edición en inglés: 1817].

ROFMAN, ALEJANDRO y PATRICIA COLLADO (2005), “El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran”, en *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

ROFMAN, A., M. FOTI LAXALDE e I. GARCÍA (2005), *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

ROFMAN, ALEJANDRO y ARIEL GARCÍA (2007), “Las economías regionales después de la convertibilidad: entre cambios y continuidades. Los casos del tabaco burley (Misiones), la fruticultura (Río Negro), el algodón (Chaco) y la vitivinicultura (San Juan y Mendoza)”, en J. NEFFA y R. BOYER (coords.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina*, Buenos Aires, Institut CDC pour la recherche-CEIL/PIETTE CONICET, Miño y Dávila, pp. 545-570.

SANTUCHO, LUIS HORACIO (2008), “El otro campo”, en *Página 12*, Suplemento Cash 06/07/08, Buenos Aires.

TEUBAL, MIGUEL y JAVIER RODRÍGUEZ (2002), *Agro y Alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*, Buenos Aires, Editorial La Colmena.

TEUBAL, MIGUEL (2001), “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”, en NORMA GIARRACCA (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 46-65.

TSAKOUMAGKOS, PEDRO, SUSANA SOVERNA y CLARA CRAVIOTTI (2000), *Campesinos y pequeños productores en las regiones agroecológicas de Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía –Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.

VALENZUELA, CRISTINA (2005), “Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva”, en *Mundo Agrario*, vol. V, n° 10, La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151559942005000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151559942005000100002&lng=es&nrm=iso).

VILAS, CARLOS (2003), “Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990”, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

## RESUMEN

Las formas de inserción "modernizante" de la agricultura científica aliada al *agribusiness* global eran un tema discutido en ámbitos acotados hasta que, a principios de 2008, se suscitó la discusión pública y mediática sobre los derechos de exportación de cereales y oleaginosas. Frente a este panorama, el presente artículo pretende contribuir al diseño de políticas públicas que se sustenten en una adecuada comprensión de la dinámica de acumulación presente en el sector agrario nacional. Pues, sin una apreciación del conjunto de actores involucrados en el agro, es imposible avanzar en la construcción de escenarios a futuro. El documento que se presenta tiene como objetivos particulares: i) discutir el heterogéneo perfil que asume contemporáneamente la estructura productiva y social del agro argentino; y ii) describir lineamientos estratégicos de políticas de tierra, de crédito, fiscal, de precios, ambiental y tecnológica que deberían considerarse en las políticas públicas.

## ABSTRACT

This paper is related to the current social structure in the Argentina rural area. It emphasizes that our rural sector is highly heterogeneous in terms of its economic and social profile. We may point out, at least, two different rural spaces. One is connected with grain and meat production, specially soy beans, which are oriented to external markets in a very important proportion. On the social profile, most of the plots –located in the Humid Pampa– are managed by fully capitalistic enterprises specially contracted by the land owners. Those landlords are absent and the agriculture production is realized by specialized firms using their own equipment and limited labor force. The other rural picture, including near 70% of the national rural producers and their families, are small peasants with a very contrasting profile than the previously described. In this case, all of the peasants are rural tenants living with their families in the plots, working on the basis of a diversified good baskets. The production is mostly sold to national internal consumption. We evaluate the social, economical, political, environmental and labor impacts of this different production picture in our rural areas.

## PALABRAS CLAVE

DESARROLLO RURAL  
HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL  
POLÍTICAS PÚBLICAS

## KEY WORDS

RURAL DEVELOPMENT  
STRUCTURAL HETEROGENEITY  
PUBLIC POLICIES