

## Problemas actuales del agro argentino

**Pedro Tsakoumagkos (coordinador)**

Autores: Susana Audero, Eduardo Azcuy Ameghino, María Sol Carrillo, Diego Fernández, Ariel García, Cecilia Gárgano, Carlos León, Flora Losada, Agustín Mario, Gabriela Martínez Dougnac, Francisco Monterubbianesi, Guillermo Neiman, José Pierri, Guido Prividera, Susana Soverna, Daniel Slutzky, María Isabel Tort, Pedro Tsakoumagkos, Federico Villarreal

## **Problemas actuales del agro argentino**

---



## Problemas actuales del agro argentino

Pedro Tsakoumagkos (coordinador)

Autores: Susana Audero, Eduardo Azcuy Ameghino, María Sol Carrillo, Diego Fernández, Ariel García, Cecilia Gárgano, Carlos León, Flora Losada, Agustín Mario, Gabriela Martínez Dougnac, Francisco Monterubbiansi, Guillermo Neiman, José Pierri, Guido Prividera, Susana Soverna, Daniel Sutzky, María Isabel Tort, Pedro Tsakoumagkos, Federico Villarreal

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horario Giberti"**



---

## FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

---

**Decana**

Graciela Morgade

**Vicedecano**

Américo Cristófalo

**Secretario General**

Jorge Gugliotta

**Secretaría Académica**

Sofía Thisted

**Secretaría de Hacienda****y Administración**

Marcela Lamelza

**Secretaría de Extensión****Universitaria y Bienestar****Estudiantil**

Ivanna Petz

**Secretaría de Investigación**

Cecilia Pérez de Micou

**Secretario de Posgrado**

Alberto Damiani

**Secretaría de Bibliotecas**

María Rosa Mostaccio

**Subsecretario****de Transferencia****y Desarrollo**

Alejandro Valitutti

**Secretaría****de Relaciones****Institucionales****e Internacionales**

Silvana Campanini

**Subsecretario****de Publicaciones**

Matias Cordo

**Consejo Editor**

Virginia Manzano, Flora Hilert; Carlos Topuzian, María Marta García Negroni | Fernando Rodríguez, Gustavo Daujotas; Hernán Inverso, Raúl Illescas | Matias Verdecchia, Jimena Pautasso; Grisel Azcuy, Silvia Gattafoni | Rosa Gómez, Rosa Graciela Palmas | Sergio Castelo, Ayelén Suárez

---

### Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Colección Puentes

Imagen de tapa: Rodolfo Campodónico, *La vida sobre la mesa* (2002), óleo sobre tela, 3 m x 2,3 m. Centro Cultural de la Cooperación, Ciudad de Buenos Aires.

ISBN 978-987-4019-11-0

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2016

**Subsecretaría de Publicaciones (FFyL, UBA)**

Puan 480. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina | Tel.: 4432-0606 int. 167  
info.publicaciones@filo.uba.ar | www.filo.uba.ar

**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini**

Corrientes 1543. CABA, República Argentina  
Tel.: 5077-8000 | www.centrocultural.coop

*Director:* Juan Carlos Junio*Secretario de Ediciones:* Javier Marín**IADE / Realidad Económica**

Hipólito Yrigoyen 1116, 4.º piso. CABA, República Argentina | Tel.: 4381-7380/9337 int. 40  
www.iade.org.ar

Problemas actuales del agro argentino / Susana Audero ... [et al.] ;  
coordinación general de Pedro Tsakoumagkos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires : Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de  
Buenos Aires, 2016.

488 p. ; 20 x 14 cm. - (Puentes)

ISBN 978-987-4019-11-0

1. Economma Agraria. 2. Polmtica Agropecuaria. I. Audero, Susana  
II. Tsakoumagkos, Pedro, coord  
CDD 338.1



# Índice

Presentación 9  
*Flora B. Losada*

Introducción 15  
*Pedro Tsakoumagkos*

## **Primera parte. Actores sociales**

---

Agricultura familiar: una introducción  
al abordaje de su problemática 31  
*María Isabel Tort y Guido Prividera*

Concentración económica y cuestión agraria en el agro  
pampeano del siglo XXI (contribución para la discusión) 81  
*Eduardo Azcuy Ameghino*

Apuntes sobre la concentración de la tierra en la Argentina:  
entre la apropiación terrateniente y la expansión del capital,  
una historia de despojos y disputas\* 103  
*Gabriela Martínez Dougnac*

La agricultura pampeana y su proceso de concentración económica. De los 90 al presente <i>Diego Ariel Fernández</i>	127
El empleo asalariado en el campo: estructura, informalidad e ingresos <i>Guillermo Neiman</i>	153
Ingreso y empleo en el sector agropecuario (2004-2013) <i>Agustín Mario</i>	181
Situación y perspectiva de las entidades agropecuarias tradicionales <i>Francisco Monterubbianesi</i>	195
Las organizaciones de la Agricultura Familiar: antecedentes; creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar <i>María Sol Carrillo</i>	213

## **Segunda parte. Procesos agrarios**

---

Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización y el «boom sojero» (más allá de empresas y productores schumpeterianos) <i>José Pierri</i>	235
Nuevo capitalismo agrario en las regiones extra pampeanas de la Argentina <i>Daniel Slutzky</i>	287
Economías regionales: consideraciones para su abordaje a partir de las experiencias de intervención pública a principios de siglo XXI <i>Ariel García</i>	313
Acceso al conocimiento y a las semillas: dinámicas de producción y apropiación <i>Cecilia Gárgano</i>	353

La cuestión tecnológica <i>Carlos León</i>	365
La cuestión tecnológica en relación a las diversas formas de pequeña producción agropecuaria en la Argentina <i>Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero</i>	381
Políticas de estado hacia el sector agropecuario <i>Carlos León</i>	407
Políticas de desarrollo rural en Argentina <i>Susana Soverna</i>	435
Política pública y territorio en un ámbito rural. Un abordaje a través de las relaciones de poder <i>Federico Villarreal</i>	463
Los autores	483





# Presentación

*Flora B. Losada*

El libro que hoy presentamos nace del dictado del seminario de graduación y difusión «Problemas actuales del agro argentino» realizado el segundo cuatrimestre del año 2014, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. El seminario se desarrolló en el marco de las actividades de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» de la Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil. Fue coorganizado por el Departamento de Geografía y el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, el Centro Cultural de la Cooperación «Floreál Gorini» y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - *Revista Realidad Económica* (IADE).

La Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» se crea por Res. C. D. N° 19/10 el 19 de marzo de 2010. Integran su Comisión Directiva Juan Carlos Amigo, Carlos A. León y Pedro Tsakoumagkos. Las secretarías académicas son Flora B. Losada y Marcela Román.

Desde su creación, la Cátedra realizó numerosas actividades. Cada encuentro constituyó un espacio de análisis y

de debates profundos en los que una multiplicidad de voces expresaron sus ideas, posicionamientos, y propuestas sobre la economía y las políticas agropecuarias, las organizaciones gremiales del sector, las cooperativas agrarias, la integración de las cadenas productivas, el modelo hegemónico y el comercio exterior. También se intentó analizar la compleja situación laboral que atraviesan los trabajadores del campo y la nueva legislación que introduce cambios significativos respecto de sus derechos y los de su familia.

Para desarrollar las actividades que se derivan de este proyecto, la Cátedra cuenta con la participación de profesionales de diversas disciplinas: Elba Rossi, Daniel Slutzky, Susana Soverna, María del Carmen González, María Isabel Tort, Martín Livolti, Mabel Manzanal, Cristian Amarilla, Francisco Abramovich, Francisco Monterubbianesi, Federico Villarreal, Guido Prividera, Cecilia Gárgano, Cristina Begnis, Sergio Carpenter, José Pierri, Juan Carlos Pavoni, Marisa Duarte, entre otros. Desde el comienzo, el Centro Cultural de la Cooperación «Floreal Gorini» se sumó a las actividades de la Cátedra con el fin de potenciar las investigaciones y publicaciones con sus equipos de profesionales. El CCC designó a su editor, Jorge Testero, como representante. Esta coedición es fruto de esa colaboración. Asimismo, el personal de esa institución y del IADE - *Realidad Económica* contribuye y coopera en las tareas necesarias para el funcionamiento de la Cátedra.

Es de destacar la participación en las actividades de estudiantes, docentes, profesionales, especialmente de universidades públicas y centros e institutos de investigación; funcionarios de organismos del estado (ministerios, INTA, INTI) y público en general.

El dictado del seminario «Problemas actuales del agro argentino» buscó cumplir con los objetivos de creación de la Cátedra, en especial, difundir la obra de Horacio Giberti,

orientada a desentrañar los temas más relevantes relacionados con la problemática agraria en la Argentina.

Horacio Giberti egresó en 1942 como ingeniero agrónomo de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UBA. En 1954 escribió la *Historia económica de la ganadería argentina*, obra fundamental para todos aquellos interesados en estudiar el desarrollo del sector ganadero, actividad que fue y es fundamental para entender la estructura económica y agraria del país.

De 1958 a 1961, Giberti fue presidente del INTA. Durante ese tiempo debió soportar fuertes presiones de las grandes corporaciones del agro, especialmente de la Sociedad Rural Argentina (en adelante, SRA). Esas corporaciones se oponían a la existencia del INTA y al impuesto del 1,5 %, que de acuerdo con la ley sería su fuente de financiamiento. En 1964 escribió «El Desarrollo Agrario Argentino», un texto considerado un clásico en la temática del agro.

Durante el período comprendido entre julio de 1973 y octubre de 1974, Giberti fue Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería. Durante su gestión se elaboraron un conjunto de instrumentos muy importantes de política agraria, algunos de los cuales lograron convertirse en leyes fundamentales, como i) la Ley de Suspensión de los juicios de desalojo o ejecución de sentencias a arrendatarios; ii) la Ley de Fomento Agrario, que otorgaba créditos a arrendatarios y aparceros para la compra de predios; iii) la Ley sobre Política de Carnes; iv) la Ley de Comercialización de Granos, en la cual el Estado, a través de la Junta Nacional de Carnes y de la Junta Nacional de Granos posibilitaba la defensa del precio que recibiría el productor agropecuario y el control de los precios de exportación de carnes y granos; v) la Ley de Impuesto a la Renta Normal Potencial de las Explotaciones Agropecuarias, que inducía a lograr la mayor productividad del suelo castigando impositivamente a las tierras ociosas.

Su renuncia al cargo de Secretario, en octubre de 1974, en consonancia con la decisión del equipo económico encabezado por José Ber Gelbart, impidió que el proyecto de Ley Agraria llegara al Congreso. Este proyecto definía la acción del Estado para regular el dominio, el uso y la tenencia de la tierra y declaraba la «función social» de la propiedad del suelo.

Fue presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y presidente del comité editorial de *Realidad Económica*. Desde 1984 a 1997 se desempeñó como profesor titular interino del Seminario de Geografía Agraria, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, habiendo sido muchos años antes profesor de Geografía Económica. En 1994 fue declarado Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires.

Conocí a Horacio cuando, siendo alumna de la carrera de Geografía, cursé su seminario sobre las agremiaciones agrarias. Desde aquel momento, fue el profesor que leía y corregía los trabajos con una gran rigurosidad crítica, que obligaba a una investigación profunda sobre cada tema. Junto con su esposa Julieta brindaban su casa y su valorada biblioteca para impulsar a los alumnos e investigadores a trabajar en la temática agraria, por la importancia que ésta tiene en los procesos socioeconómicos y políticos que históricamente atraviesan nuestra sociedad.

Horacio falleció a los 91 años, el 25 de julio de 2009. Julieta había fallecido en el año 2006. Ese lugar de encuentro que había sido el domicilio de Emilio Mitre 71 ya no estaba. Es por eso que, como homenaje, y con el objetivo de difundir sus ideas, un grupo de profesionales estudiosos de la problemática agraria argentina decidieron solicitar al Consejo Directivo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires la creación de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti».

Deseamos que la lectura de estas páginas, nutridas con el trabajo de los profesores que dictaron el Seminario «Problemas actuales del Agro Argentino», favorezca la difusión y una mayor comprensión de esta temática entre los alumnos, los investigadores y el público en general.



# Introducción

*Pedro Tsakoumagkos*

Durante el segundo cuatrimestre de 2014 se ofreció el seminario ya aludido en la presentación de este libro, cuyo nombre fue el mismo con el que ahora titulamos el presente volumen. El seminario dio lugar, a su vez, a una nueva implementación del estilo de trabajo abierto, respetuoso y colaborativo que caracteriza a la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ingeniero Horacio Giberti». Tal implementación es la que se plasma en la convocatoria a los autores dedicados a diversas temáticas agrarias en nuestro país, cuyos textos reúne la presente compilación y a los cuales agradecemos su generosa predisposición, en su momento, para el dictado de las clases, y, en esta oportunidad, para la escritura de los capítulos.

En efecto, la idea fue que el Seminario se constituyera en una oportunidad de encuentro e intercambio para el análisis y la difusión de los temas socioeconómicos trascendentales de las actividades agrarias. En ese contexto, se propuso ofrecer un ámbito en el que se trataran un conjunto de temáticas contemporáneas del sector agropecuario argentino. Lo fundamental fue considerar esas temáticas desde una perspectiva que las situara dentro de las transformaciones



estructurales que han caracterizado al sector en las últimas décadas.

Con esta compilación nos proponemos ahora poner a disposición del público en general los diversos materiales elaborados por los autores.

Dado el estilo de trabajo aludido más arriba, cada capítulo tiene la impronta que la/el o las/los autoras/autores les han impreso. En ese sentido, pensamos que la riqueza de este libro se cifra en que la responsabilidad de sus capítulos pertenece a las/los autoras/es, mientras que la cátedra se ha encargado de organizar los contenidos del Seminario, participar a través de sus integrantes y seleccionar a los especialistas invitados. Tal organización se plasma en las partes que componen el libro.

El libro se agrupa en tres partes.

La primera de ellas reúne los textos dedicados a los actores sociales del sector agropecuario de la Argentina (sujetos sociales agrarios —agricultores familiares, empresarios, trabajadores asalariados— e instituciones/organizaciones sectoriales).

La segunda comprende aquellos trabajos en los que se abordan transformaciones significativas producidas en el sector en las últimas décadas (agriculturización/sojización, extensión de la frontera agrícola, casos importantes en las cadenas agroindustriales extrapampeanas y cambios tecnológicos en diferentes tipos de sujetos sociales agrarios).

La tercera parte culmina con los capítulos abocados a las políticas públicas dirigidas al agro (políticas agrarias generales, políticas de desarrollo rural, políticas públicas y de territorios).

Este ordenamiento no coincide exactamente con la organización que durante el dictado tuvo el seminario, pero respeta esencialmente los ejes que le dieron forma y guiaron la convocatoria a los autores de este volumen.

Actores, procesos y políticas son, así, las dimensiones desde las cuales se encaran las problemáticas actuales del agro argentino.

La primera parte comprende ocho capítulos; cinco sobre sujetos sociales (agricultura familiar, empresarios y trabajadores asalariados), uno sobre la ocupación y el ingreso sectoriales, y dos sobre entidades agropecuarias tradicionales y organizaciones de la agricultura familiar.

María Isabel Tort y Guido Prividera hacen una revisión histórica del concepto de agricultura familiar, repasan algunas de las construcciones tipológicas y las caracterizaciones de ellas derivadas. Consideran su visión desde el Estado y su relación con los diferentes paradigmas del cambio tecnológico. Así, además de dar cuenta del término y de la complejidad del actor mismo, hacen aportes acerca de su lugar en el transformado agro argentino contemporáneo.

Eduardo Azcuy Ameghino —afirmando la vigencia de la cuestión agraria en el agro pampeano del siglo XXI— resalta la concentración económica del capital, la producción agropecuaria y la tierra; junto con las problemáticas de la pequeña/mediana producción, la gran propiedad territorial, los asalariados rurales, los bienes naturales, el campesinado y los pueblos originarios. De ese modo, la concentración agropecuaria recibe un tratamiento claramente contextualizado.

Gabriela Martínez Dougnac aborda el proceso reciente de acaparamiento y concentración del uso y la propiedad del suelo. Considera que la desposesión (apropiación privada de la tierra y/o concentración de su uso productivo) expresa el corrimiento de la frontera agraria sobre territorios considerados otrora marginales y/o el acaparamiento de superficies crecientes en territorios rurales donde prevalecen desde hace más de un siglo las relaciones capitalistas de producción y expone dos casos al respecto.

Diego Fernández también estudia el proceso de concentración agropecuario pampeano del último cuarto de siglo, la consecución de economías de escala por parte de una cúpula sectorial y los factores que más han influido en este proceso: el cambio tecnológico y el accionar estatal. La ausencia de medidas específicas que intentaran mitigar este proceso ha facilitado, según el autor, el resultado de una trama social rural más degradada.

Guillermo Neiman expone la situación de los trabajadores asalariados del campo. Tras mencionar el tratamiento clásico que se daba a esta temática, señala que los actuales modelos productivos organizados en torno a complejos agroindustriales basados en sistemas de calidad y fuertemente integrados a los mercados mundiales condicionan a la demanda de trabajo y a los tipos de trabajadores tornando más complejos los mercados de trabajo. Analiza diversos procesos en los asalariados agropecuarios dentro de las transformaciones de las últimas décadas en varios subsectores. Por último, describe la situación de los asalariados agrarios con residencia rural en la Argentina, considerando la información disponible para cinco provincias identificadas con otras tantas regiones agroproductivas del país.

Agustín Mario, interesado en un estudio macroscópico de la distribución del ingreso en el sector agropecuario argentino (2004-2013), aborda las condiciones de trabajo, las remuneraciones y el nivel de empleo formal en el sector. Encuentra que los salarios agropecuarios se alejan del salario medio nacional; que la informalidad agropecuaria se halla por encima de la existente en el conjunto de la economía y que la participación de la retribución al trabajo asalariado agropecuario en el valor agregado es crecientemente inferior a la del conjunto de la economía; de modo que, especialmente en la producción agropecuaria, las ganancias

individuales no deberían ser la única guía orientadora del uso de la tierra cultivable.

Francisco Monterubbianesi, ya en el terreno de los actores institucionales, encara la cuestión de las entidades agropecuarias tradicionales (SRA, CRA, CONINAGRO, FAA). Sin embargo, hace foco en la FAA, caso al que estima interesante porque es considerada la representante histórica del segmento socioeconómico que ha experimentado significativas transformaciones en los períodos recientes (pequeños y medianos productores), y esas transformaciones llevarían a reflexionar acerca del rol de las entidades tradicionales en tales procesos, su incidencia en la política institucional y su perspectiva en el mediano plazo. Intenta responder algunos de los interrogantes que juzga de mayor significación.

María Sol Carrillo, por su parte, expone los antecedentes y el desarrollo de un tipo particular de organizaciones, las de la agricultura familiar, reunidas inicialmente en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y, posteriormente, las de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Revisa el creciente nivel de institucionalización de esta temática en el Estado nacional, hasta arribar a la actual Secretaría de Agricultura Familiar, a la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar y a los diversos instrumentos legales ya disponibles.

La segunda parte, la que está dedicada a los procesos asociados a las principales transformaciones agropecuarias de las últimas décadas, incluye seis capítulos que pueden subdividirse, por un lado, en tres capítulos destinados a considerar el proceso de agriculturización-sojización, la extensión de la frontera agrícola hacia el norte y los cambios en algunos de los complejos agroindustriales extrapampeanos relevantes; y, por el otro, en tres trabajos en los que se encara

la cuestión tecnológica desde diferentes enfoques: en una institución pública nacional como el INTA, entre los empresarios agropecuarios y entre los pequeños productores.

José Pierrí estudia la Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización (y, en particular, sobre la explosiva expansión sojera más reciente), cuestionando la interpretación de quienes explican la llamada «segunda revolución de las pampas» como resultado de la desregulación/privatización económica que habría permitido la libre expresión del espíritu empresario agropecuario y agroindustrial. Contradice con amplio apoyo empírico esa visión liberal-schumpeteriana sobre la evolución agraria mostrando que el crecimiento de la producción y de las exportaciones de granos precedió a la política liberal y de desregulación económica ensayada en la década de los noventa. Pierrí presenta una interesante alternativa a las imágenes recurrentes sobre uno de los procesos más importantes del capitalismo agropecuario y nacional reciente.

Daniel Slutzky expone también la expansión (intensificación) del capitalismo agrario, pero en las regiones extrapampeanas de la Argentina (NEA y NOA) en los últimos decenios: su influencia en la concentración de la producción agraria, en los conflictos por los recursos naturales (tierra y agua), sus principales consecuencias (desalojos de pequeños productores criollos y pueblos originarios, deforestación y otros impactos ambientales y sociales) y sus vinculaciones con las políticas públicas. Slutzky sostiene que este proceso no está predeterminado por la soja o por las otras actividades agropecuarias sino por el modelo productivo y económico orientado por las fuerzas sociales dominantes. Concluye que es urgente tomar medidas para que este panorama, tan rico desde el punto de vista productivo, pero tan desesperante desde el punto de vista social, no continúe y se profundice.

Ariel García, tras exponer brevemente un marco de referencia para el abordaje de las economías regionales en la Argentina del Siglo XXI a partir de una perspectiva regulacionista que evite la recurrente producción de meras descripciones sobre qué y cuánto se produce y avance respecto de cómo se produce y cuáles son las modalidades de acumulación y distribución en alguna cadena de valor en particular, presenta tres casos específicos: las cadenas tabacalera y yerbatera en el NEA y la vitivinícola en Cuyo. Propone y ejemplifica así un marco de referencia para abordajes que interroguen acerca de la naturalización de los procesos de subordinación, sobre las distancias entre el diseño y la implementación de las políticas públicas y respecto de las diferentes percepciones que sobre un objeto de estudio pueden asumirse.

Cecilia Gárgano, iniciando la tríada de capítulos sobre la cuestión tecnológica, hace un profundo abordaje del proceso de producción y apropiación de los conocimientos tecnológicos, centrándose en el sector público y en las semillas. Comienza por preguntarse ¿para quién y para qué se produce ciencia y tecnología desde el Estado, y qué vinculación tiene la orientación de esta producción con transformaciones económicas, políticas y sociales? Gárgano responde a esta pregunta mediante un recorrido histórico a fin de problematizar el modo en que inciden en el presente las formas que en el pasado reciente ha asumido esta dinámica. Se centra en el análisis del INTA y de algunas de sus agendas de investigación, en particular, en aquellas orientadas a la producción y difusión de semillas.

Carlos León, en el primero de sus dos trabajos incluidos en este volumen, desarrolla la cuestión de la tecnología agropecuaria en las unidades agrícolas capitalizadas. Previamente, introduce el concepto de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI); las características del proceso innovador

(la producción, difusión y absorción de conocimientos); y, el concepto de redes de innovación. León desarrolla los orígenes del desarrollo de la CTI en el sector agropecuario de la Argentina y el papel desempeñado por el Estado en esta materia, y finalmente, expone los rasgos fundamentales de la tecnología agropecuaria empresarial desarrollada en nuestro país en las últimas décadas.

Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero abordan la cuestión tecnológica en general y el uso de la tecnología por parte de los pequeños productores agropecuarios. Tras resumir los principales aspectos conceptuales y operativos que definen a este tipo de productor, presentan información sobre las producciones y las tecnologías existentes entre ellos. Exponen las ofertas e investigaciones tecnológicas para pequeños productores desarrolladas en la Argentina. Encuentran que las modalidades tecnológicas de los diferentes tipos de pequeños productores, lejos de estar uniformemente fuera de la «modernidad», presentan una significativa heterogeneidad. Plantean que la investigación tecnológica para pequeños productores debería visualizarse como una tarea que va más allá de ensayos experimentales propios de las ciencias naturales y que es necesario el enfoque de las ciencias sociales para dar cuenta de las especificidades de la pequeña producción.

La tercera parte incluye tres capítulos dedicados a las políticas públicas referidas al sector agropecuario; el primero sobre las políticas agrarias en general, el segundo sobre las políticas de desarrollo rural, y el tercero sobre las relaciones entre políticas públicas y territorio.

Carlos León reseña los hitos más importantes de las políticas públicas referidas al sector agropecuario de la Argentina, desde los orígenes del desarrollo agrario hasta la actualidad. Señala que aún antes del inicio del desarrollo capitalista del agro y de la inserción del país en el mercado

mundial, se conformó un alto grado de concentración de la tierra, aunque una parte importante de la producción se hallaba en manos de arrendatarios y aparceros. Las políticas públicas hacia el sector agropecuario (durante todo el siglo XX y hasta la actualidad), se restringieron a iniciativas puntuales, no estructurales. La Argentina no tuvo nunca entonces, una política de tierras planificada (excepto la Ley de Colonización Agrícola y la acción del Consejo Agrario Nacional). Durante el gobierno del presidente Menem se derogaron/eliminaron las leyes y los organismos de intervención en las cadenas agropecuarias cuyo objetivo era proteger mínimamente a la pequeña producción. En los últimos años se gestaron distintas iniciativas de protección de la agricultura familiar, que desembocaron en la reciente Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar.

Susana Soverna, por su parte, reflexiona sobre aspectos fundamentales de las políticas de desarrollo rural en la Argentina y explicita las razones del inicio tardío de este tipo de políticas. Presenta los alcances y limitaciones de los programas de desarrollo rural, las características de los sujetos hacia quienes se dirige y los instrumentos/modalidades de intervención utilizados; describe los principales hitos del reciente proceso de institucionalización del desarrollo rural y concluye subrayando los avances institucionales, aunque señala su falta de correspondencia con los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional, freno a las migraciones, etc.

Por último, Federico Villarreal se ocupa de las vinculaciones entre política pública y territorio. Presenta una discusión sobre la definición de política pública y territorio a través de las relaciones de poder. Analiza desde esta perspectiva lo ocurrido en una reunión entre regantes en conflicto convocada y mediada por funcionarios de una



administración pública provincial. El análisis de este caso particular evidenciaría los intereses, las estrategias y el ejercicio del poder en la definición de la política. En ese contexto, el autor se pregunta cuál es el motivo por el que las políticas de desarrollo rural no han avanzado sobre las causas estructurales que generan una desigualdad cada vez mayor. Y concluye que el análisis del territorio, la política pública y el desarrollo desde el poder aportan al avance en el conocimiento de estos fenómenos sociales y en un futuro tal vez podrían contribuir al logro de una sociedad más justa.

Estos contenidos y su organización, su deslinde en tres dimensiones diferentes no conforman, sin embargo, compartimentos estancos. Constituyen, en lo esencial, «caminos» por los cuales pretendimos abordar la problemática agropecuaria relativamente reciente de nuestro país.

Así pues, el capítulo inicial dedicado a la agricultura familiar implica poner en evidencia desde un principio la existencia de un conjunto de formas sociales que denotan la heterogeneidad que hay en el agro argentino. Pero, además, la agricultura familiar (y otras formas sociales subalternas) pueden encontrarse en otros capítulos afectados por los procesos de concentración agropecuaria, protagonizando tendencias productivas diferenciales, disputando oportunidades frente al cambio tecnológico, siendo objeto de políticas públicas, situándose en luchas de poder, mostrando emergencias de problemáticas sociales, etc.

La cúpula agropecuaria (y otras formas empresariales con escalas significativas) están, obviamente, presentes en los capítulos dedicados a ello. Sin embargo, también puede hallárselos presentes de diversas formas, al considerar los nuevos procesos laborales y los nuevos tipos de trabajadores asalariados, al examinar la distribución y el empleo agrarios, al estudiar los factores determinantes de la

agriculturización/sojización, las causas y consecuencias de la extensión de la frontera agrícola y las características de algunos complejos agroindustriales, al plantear la historia y la actualidad de la cuestión tecnológica, al inventariar todos sus impactos en la agricultura familiar según son mencionados en diferentes capítulos, o al revisar diversos aspectos de las políticas públicas.

La caracterización de los trabajadores asalariados agropecuarios, los procesos en los que se insertan y los rasgos que les son propios están presentes, por supuesto, en el capítulo sobre asalariados. No obstante, las posiciones de estos trabajadores en la concentración agropecuaria o en la distribución económica se hallan referenciadas en otros capítulos. Los volúmenes de trabajo demandados, las reducciones en los requerimientos de trabajo por unidad de capital o de tierra, están presentes, ya sea que se miren los procesos como modalidades de intensificación agropecuaria, o como dimensiones del cambio tecnológico. Las políticas públicas —generales o diferenciales— remiten, en última instancia, a tipos de unidades agropecuarias e, implícitamente, a las tendencias aludidas respecto de los requerimientos de trabajo.

Hay capítulos específicamente dedicados a los actores colectivos, las entidades tradicionales del agro y las organizaciones de la agricultura familiar. Solo que, bien mirados, los abordajes de los principales sujetos sociales agrarios del país, lejos de aludir a categorías genéricas, se manifiestan de muy diversas maneras. Algunos comportamientos de los sujetos sociales agrarios resultan de tendencias productivas, de factores más o menos determinantes. Otros, en cambio, conforman emergentes de factores de poder, de modalidades de adecuación, de mecanismos de resistencia, de formas de luchas, de reacciones frente a desplazamientos o deterioros, etc. Y esos son los tópicos centrales de otros

capítulos de este libro. En algunos casos, el tratamiento de los principales procesos de desarrollo del capitalismo agropecuario argentino ha aludido a formas de control/resistencias en las que el papel del Estado y/o de los actores institucionales es vastamente reconocido.

Hemos dedicado la parte central de esta compilación a las principales formas específicas adoptadas por la expansión agropecuaria capitalista; en la región pampeana, en el Gran Chaco, en cadenas extrapampeanas con distinto nivel de desarrollo del capitalismo. Ahora bien, tal como se describe el cambio tecnológico, es claro el nexo inicialmente planteado en esta introducción, en el sentido de visualizar los procesos como protagonizados por actores (individuales y colectivos). La propia caracterización de los actores, lejos de conformarse con imágenes estáticas, utiliza enfoques diacrónicos en los que las contradicciones intrínsecas al desarrollo capitalista toman diversas formas.

Por último, las políticas públicas no son presentadas como meras caracterizaciones de lineamientos de política e implementación de instrumentos. Hay, sin duda, orientaciones, leyes, instancias estatales, programas, acciones concretas. Empero, son políticas dirigidas a determinados actores (o soslayando a determinados actores), que pueden reconocerse claramente cuando esos actores son presentados, y además, tampoco son políticas/acciones en abstracto, sino que, están siempre «situadas» dentro de etapas específicas de los procesos agropecuarios, particularmente, en el caso de este volumen, de las profundas transformaciones estructurales de las últimas décadas.

En consecuencia, esta compilación reúne una pluralidad de miradas, fruto de las diversas especialidades que las fundamentan, de los diferentes enfoques de los autores, de los distintos énfasis requeridos por el Seminario mismo, y del carácter multifacético de los procesos estudiados. Y, sin

embargo, como hemos tratado de explicar, hay conexiones/separaciones, convergencias/divergencias, dentro de un panorama que se mueve en el marco de la hegemonía de ciertas tendencias y la heterogeneidad que es propia de la realidad agropecuaria nacional.

En ese contexto, ¿cuáles son esos problemas actuales del agro argentino? Los textos de este volumen nos señalan el papel central de los procesos de concentración, centralización y extranjerización del capital agropecuario; sea en la agriculturización/sojización pampeana, en la «pampeanización» del Gran Chaco y/o en la intensificación de las cadenas agroindustriales extrapampeanas. Entonces, la vulnerabilidad asociada a la superespecialización, la cuestión social vinculada al declive de la equidad, los deterioros ambientales por la deforestación o la contaminación, las consecuencias económicas, sociales y jurídicas de las innovaciones tecnológicas, las limitaciones —y aún vacíos— de las políticas públicas, las dificultades para organizarse y expresarse por parte de amplios sectores agrarios, más allá de sus pesos económicos; las simplificaciones de las que puede ser objeto la heterogeneidad característica del sector agropecuario, entre otros problemas que reciben atención en diferentes trabajos de este volumen, son, en el marco decididamente expansivo del capitalismo agropecuario argentino, problemas que merecen atención por su gran importancia.

La caracterización de los actores sociales agrarios, tiene como ámbito a tales procesos. Sin embargo, no parecen ser excluyentes. En diferentes capítulos se hallan heterogéneas formas de resultar involucrados: inserciones parciales, formas de resistencia, conformación de contingentes perdedores, etc. Por un lado, se encuentran las nuevas tecnologías, los cambios en el trabajo y en los trabajadores, la reorganización productiva y comercial, etc. Por el otro, el surgimiento de nuevos problemas denominados sociales, el

agravamiento o nacimiento de nuevos problemas ambientales, las conflictivas dinámicas que se dan alrededor de los actores agropecuarios colectivos.

Hay algo a propósito de las contradicciones entre la hegemonía y la heterogeneidad de los procesos en curso, que puede encontrarse en casi todos los textos y que podrían cerrar esta introducción: las advertencias acerca de la gravedad de las cuestiones que el agro argentino actual tiene planteadas. Esto es, frente a enfoques simplificadores y optimistas, parecen contraponerse una pluralidad de miradas para las cuales las transformaciones estructurales recientes del capitalismo agrario argentino no constituyen un fenómeno obvio. Sea esta, pues, una invitación a la lectura de los 17 capítulos con los que intentamos hacer un aporte a la siempre difícil tarea de estudiar estas problemáticas con rigor y sin dogmatismos.

## **Primera parte. Actores sociales**

---



# Agricultura familiar: una introducción al abordaje de su problemática

María Isabel Tort y Guido Prividera

## Introducción

En este capítulo nos proponemos repasar algunas cuestiones acerca del agricultor familiar como actor presente en el agro actual. Haremos una breve revisión del concepto de *agricultura familiar*, revisaremos algunas construcciones de tipologías realizadas y las características que asume este concepto actualmente en Argentina. También veremos algunas cuestiones vinculadas a la visión de la agricultura familiar desde el Estado y su relación con el cambio tecnológico.

Las Naciones Unidas han declarado el año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Con motivo de esta celebración se promovió un amplio debate y se han realizado diversas actividades académicas y políticas relacionadas con el tema. La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe ha fundamentado esta nueva puesta en valor del rol de la agricultura familiar afirmando que:

La agricultura familiar es un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en América Latina y el Caribe y el mundo. Los pequeños agricultores son aliados de la



seguridad alimentaria y actores protagónicos en el esfuerzo de los países por lograr un futuro sin hambre. En nuestra región, el 80 % de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo agrícola y rural. No sólo producen la mayor parte de los alimentos para el consumo interno de los países de la región, sino que habitualmente desarrollan actividades agrícolas diversificadas que les otorgan un papel fundamental a la hora de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad (FAO, 2014).

Según datos del CNA de 2002, el 75,3 % de las explotaciones totales de la Argentina corresponden a la producción familiar, pero solo el 17,7 % de la superficie total se encuentra en manos de los agricultores familiares (Obschatko *et al.*, 2009). En un estudio anterior, aunque con la misma fuente de datos, se indicaba que en tanto el promedio de superficie ocupada por la pequeña producción o producción familiar se estimaba en 7 ha, para las explotaciones no familiares la superficie promedio era de 1320 ha (Obschatko, 2007; Nogueira, 2013).

Al comparar esta información con la del CNA de 1988, cabe destacar la caída en el número absoluto de explotaciones agropecuarias (89.146 explotaciones, o sea el 21 % del total del país). Más de la mitad de este total, alrededor del 65 %, corresponde a EAP situadas en la región pampeana que, a partir de sus características generales, puede afirmarse que pertenecían a la producción familiar. (Paz y de Dios, 2011; Paz y Bruno, 2013; Nogueira, 2013).

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la importancia relativa de la agricultura familiar es diferente en las distintas provincias, siendo particularmente alta en el

noroeste y en el noreste. Considerando la definición oficial<sup>1</sup>, las provincias que poseen una proporción de unidades productivas familiares superior al promedio nacional (75 %) son Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán (Román, 2014). A esta diferencia regional cuantitativa se le debe agregar la de la distribución según tipos: «en Buenos Aires predomina un tipo capitalizado mientras que Jujuy representa el caso contrario» (Román, 2014). También existen diferencias en cuanto a especialización productiva: es escaso su peso en la producción de cereales, pero la agricultura familiar «representa el 70 % de la superficie de cultivos industriales de segunda ocupación (cultivos que requieren algún procesamiento industrial, como yerba mate, algodón, etc., y que ocupan el suelo en la segunda mitad del año agrícola). En las producciones animales, la participación es alta en la ganadería menor, pero baja en la ganadería bovina para carne» (Román, 2014).

Por último, consideramos importante pasar de la descripción de su situación y características a la de sus principales problemáticas. Coincidimos con Marcela Román en que no resulta fácil resumir la problemática de la agricultura familiar en la Argentina, pero en orden de importancia se pueden destacar los diversos problemas asociados a la tenencia de la tierra, especialmente en áreas extrapampeanas; la comercialización de los productos y, como especifica la autora, «Sin ánimo de terminar, es importante señalar la necesidad de desarrollar tecnología apropiada, basada en estudios básicos y aplicados, que involucren desde el manejo de los recursos hasta las estrategias de comercialización.

---

1 Según M. Román (2014), la definición oficial incluye aquellas explotaciones en las que: (a) el productor o socio trabaja directamente en la explotación, aportando su fuerza de trabajo; (b) se contrata solo hasta dos empleados permanentes y (c) la unidad no posee las formas jurídicas de sociedad anónima o sociedad en comandita por acciones.

Sin duda, la ciencia tiene un papel fundamental para que la agricultura familiar cumpla con el rol en la producción de alimentos, que la FAO quiere mostrar al mundo en este año particular» (Román, 2014).

## Sobre la cuestión de las definiciones

Rastrear el uso de determinados conceptos desde sus orígenes tiene, o puede tener, un interesante valor heurístico, especialmente si dichos conceptos son o serán utilizados en la definición de la intervención social. Es este el caso del concepto de *agricultura familiar*. Al realizar esta tarea, es útil tener en cuenta la advertencia de Manzanal, quien, muy acertadamente, plantea que: «No existe una definición absoluta, objetiva, única: cualquier conceptualización, es una producción de discurso, de verdad desde un ámbito de poder» (Manzanal, 2014)<sup>2</sup>. Como construcción social, cualquier definición debe ser analizada en el contexto histórico en que fue elaborada, considerando tanto sus antecedentes como sus implicancias, ya fueran estas realistas o simplemente deseadas. Otro tanto sucede con las diferentes tipologías y diferenciaciones que se han presentado a lo largo de diferentes procesos de operacionalización del concepto en sí, ya que «los esquemas clasificatorios no son eternos, al tiempo que no se ubican fuera de la sociedad pues son parte de un ejercicio de producción social y culturalmente mediado» (Diez, 2013). Se debe reconocer que: «habrá tantas escalas como definiciones teóricas existan referidas a una misma propiedad del fenómeno en cuestión (...). En las Ciencias Sociales la medición es el resultado de un procedimiento que entrecruza lo conceptual, lo metodológico y lo empírico» (Cohen y Gómez Rojas, 2011).

---

2 La autora se refiere específicamente al concepto de «desarrollo».

Es por todo esto que consideramos de utilidad iniciar este tema con un breve recorrido del proceso de construcción del concepto.

Maletta (2011) señala que la definición más cercana a la de agricultura familiar proviene de un concepto creado a mediados del siglo XX, denominado *unidad económica familiar*, la cual se definió como «una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia». Esta definición fue utilizada como normativa para la asignación de tierras a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias latinoamericanas impulsada durante los 60 como antídoto contra la Revolución Cubana. En ella ya se mencionan algunos elementos que predominaron durante el desarrollo histórico del concepto de *agricultura familiar* como, por ejemplo, la idea de que no utiliza mano de obra asalariada y de que la contratación de trabajadores asalariados define a la explotación capitalista (Maletta, 2011).

El concepto más utilizado y desarrollado durante la mayor parte del siglo XX para definir a este tipo de unidades productivas fue el de *campesinado*, y las discusiones giraron sobre el predominio de procesos de *campesinización* o de *descampesinización*, con el propósito de resaltar la existencia de una estructura agraria dicotómica e inequitativa. Abandonando esas discusiones, por fuera de la polémica, se comenzó a difundir como su equivalente el concepto de *minifundio*. De todos modos, el debate implícito estuvo presente durante el proceso de implementación de reformas agrarias en diversos países de América Latina, fundamentalmente en aquellos que realizaron reformas agrarias superficiales (como Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Honduras, República Dominicana y Paraguay), patrocinados por Estados Unidos en el marco de la llamada *Alianza*

para el Progreso, con el objetivo de crear un *colchón* de granjeros medianos entre la masa campesina tradicional y la gran propiedad comercial moderna (Sampaio, 2011)<sup>3</sup>.

Durante las décadas de los 70 y 80 se produce un resurgimiento de las teorías de Chayánov<sup>4</sup>, y su difusión en la región, con el consecuente auge de los análisis teóricos sobre las unidades familiares de explotación agropecuaria (FAO, 2014). La traducción de su texto<sup>5</sup>, realizada por el antropólogo Eduardo Archetti a mediados de los 70, instaló con fuerza en nuestro país<sup>6</sup> el debate acerca de la agricultura familiar en plena época de la discusión latinoamericana respecto de los procesos de campesinización / descampesinización.

Con posterioridad, durante la década de los 80 y 90, la agricultura familiar —aún denominada comúnmente *sector campesino*— fue desatendida, cuando no estigmatizada como resistente al cambio y como causa del atraso de amplias zonas rurales en la mayor parte de los países de Latinoamérica. El sistema económico imperante apostó a la globalización y, por ende, a la modernización, mediante el impulso al desarrollo de la agricultura empresarial, especialmente de exportación, elaborando e implementando políticas y programas que dejaban excluidos de los proyectos de desarrollo y tecnificación a los agricultores familiares

---

3 Sampaio diferencia claramente las situaciones de los procesos que se han originado en revoluciones (México y Bolivia) así como los procesos institucionales de reforma agraria que han provocado alteraciones significativas en los índices de concentración de la propiedad de la tierra (Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador), que sí lograron en su momento una substancial transferencia de tierras de grandes terratenientes a familias de campesinos, de los que se han limitado a intervenciones puntuales en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra.

4 Chayánov (1888-1937) demostró, a través de numerosos trabajos y pese a la persecución stalinista, la vigencia del papel económico de la familia campesina y el carácter necesariamente heterogéneo del sector agropecuario.

5 *La organización de la unidad económica campesina*, publicado en Moscú en 1925.

6 El seminario sobre «La Explotación Agrícola Familiar en la Argentina», realizado en 1974 en la Universidad Nacional de Tucumán, constituye un temprano antecedente de investigación sobre el problema (Schiavoni, 2014).

(FAO, 2014). Según trabajos de la FAO, durante la década de los 90 se implementaron reformas tendientes a disminuir e incluso eliminar los programas públicos dirigidos a este sector, propiciando los fuertes procesos de concentración que tuvieron lugar en ese período (FAO, 2012).

Los estudios característicos de la época se centraban en la diferenciación y el análisis de las formas de organización social de la producción<sup>7</sup>, entre las cuales la agricultura familiar era descrita más como un reducto de formas tradicionales de producción, resistente al cambio y a la tecnificación por causas estructurales tanto como culturales. Dichos estudios resultaron antecedentes y fundamentación para la implementación de políticas diferenciales a través de los denominados *Programas Focalizados* que buscaban por un lado, mitigar las situaciones más severas de aquellos productores considerados *no viables*, y por otro, reconvertir hacia el nuevo paradigma de la competitividad y la eficiencia a aquellos mejor posicionados ante estas transformaciones (Lombardo y Tort, 1998).

En varios países latinoamericanos, el fin de las dictaduras dio lugar a volver a mirar de otra manera a este segmento que, a pesar de los impactos del sistema económico, seguía existiendo, como ya predijera Chayánov. Las políticas de inclusión comenzaron a considerar a este sector, por lo que fue necesario realizar estudios para caracterizarlo. No fue sino hasta la década del 2000 que el concepto de *agricultura familiar* se comenzó a utilizar en forma más generalizada en la región y ya con otra perspectiva, no peyorativa sino como esperanza para la definición de una alternativa posible ante los problemas que mostraba la universalización del modelo de agricultura industrial, concentrador y poco sustentable social y ambientalmente.

---

7 En general, se pueden caracterizar por FOSP a unidades productivas de tipo *Empresarial, Familiar capitalizado y Familiar no capitalizado*.

En un documento de la FAO para tratar las necesidades de instrumentar un *reposicionamiento* de la agricultura familiar se menciona «la importancia y potencialidades de este sector en relación a: i) fortalecer y dinamizar las economías regionales y territoriales; ii) contribuir con la gestión de los recursos naturales (agua, biodiversidad, otras); iii) fortalecer las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional en relación a la producción y diversidad de los alimentos y; iv) ocupar los espacios territoriales de manera equilibrada y sostenible, contribuyendo a la solución de los problemas relacionados con la sobrepoblación en las grandes ciudades» (FAO, 2014).

La expresión *agricultura familiar* fue reconocida oficialmente en el año 2004, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), fruto de un intenso trabajo interinstitucional. Al interior de esta entidad, los Estados integrantes del Mercosur acordaron elaborar en forma conjunta una definición única de agricultura familiar para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se consideraba ya que «la agricultura familiar está transitando como una categoría política emergente, con creciente legitimidad social, lo cual se ha traducido en la consecuente elaboración de políticas públicas y estrategias orientadas específicamente al desarrollo de este sector» (Schneider, 2012). Gracias al trabajo realizado en la REAF se recopilaron 36 definiciones, 12 de las cuales correspondían a América Latina.

Si bien, como era de esperar, esto puso de relieve la heterogeneidad intrínseca de este concepto<sup>8</sup>, del análisis de esta gran diversidad entre las definiciones recopiladas se concluye que la mano de obra predominantemente familiar es la variable que aparece en forma más frecuente, aunque la

---

8 Una vez más, Chayánov.

forma en que esta variable se incorpora concretamente en las definiciones es muy disímil. El uso exclusivo o mayoritario de mano de obra familiar aparece en la mayoría de los casos, pero en otros se admiten distintas proporciones de mano de obra contratada. Por otra parte, en la mayor parte de las definiciones adoptadas por diversos países se considera el tamaño de la explotación o finca medido únicamente por su superficie, y no se contempla el concepto de envergadura elaborando una estandarización de esta medición de acuerdo a la calidad productiva y de ubicación respecto a la infraestructura de la tierra, así como de la disponibilidad de agua.

En la Argentina específicamente, si bien existe tanto la polémica teórica como la diversidad real, se puede acordar que «se entiende por Agricultura Familiar un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado» (definición de agricultura familiar consensuada en la Plataforma Tecnológica Regional sobre Agricultura Familiar del PROCISUR, citada en (FoNAF, 2006). Las discusiones, que podrían considerarse hasta cierto punto finales al respecto, tuvieron su punto de acuerdo en el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF, 2006), donde primó la concepción de la agricultura familiar como una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la «reproducción social de la familia en condiciones dignas». La gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas en ella es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza



la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Ramilo y Prividera, 2013).

Se puede concluir que existe acuerdo en que el trabajo de personal familiar debe ser predominante, que puede o no existir acumulación y que la orientación comercial de la producción no es distintiva. A partir de estos acuerdos, las características diferenciales pueden ser utilizadas para establecer categorías o tipos internamente: niveles de capitalización, diversidad de fuentes y de monto de los ingresos, rentabilidad, nivel tecnológico, composición familiar y fase del ciclo doméstico, entre las más empleadas (Tort y Román, 2005).

## La Agricultura Familiar en la República Argentina

Analizando la evolución concreta de su realidad empírica en la región pampeana, se puede acordar con la visión de que es la propia historia del agro pampeano la que ha modelado la transformación de las unidades familiares. Martínez Dougnac y Tort (2003) describen las fases de esa transformación de acuerdo a la organización del trabajo familiar:

(...) la de predominio del colono/arrendatario, basado en la autoexplotación de todo el grupo familiar, con gran peso todavía en la primera parte de la segunda mitad del siglo XX; la del chacarero/ propietario, organizado todavía sobre el compromiso del núcleo familiar, básicamente masculino en la faz productiva y femenino en la reproductiva, «liberado» de las «obligaciones» del arriendo y característico aún hasta mediados los 70. Por último, el período de la definitiva mecanización y tractorización ha permitido hablar de «farmers», caracterizados por una creciente urbanización de pautas y organización laboral, donde prácti-

camente ha desaparecido el ciclo de producción para autoconsumo y se articulan distintas modalidades de relación con la tierra. A mediados de los 90 esta figura entra también en crisis, planteándose la supervivencia de la producción familiar a través de aceptar la pérdida de su autonomía respecto de más de uno de sus factores productivos gracias a variados y complejos procesos de integración (Martínez Dougnac y Tort, 2003).

Avanzado el siglo XXI, Carla Gras habla del «desplazamiento de la agricultura familiar como forma histórica con un perfil socio productivo específico», planteando que se ha producido un desplazamiento de la agricultura familiar y también «cambios en las formas de organizar el proceso productivo (relación familia-explotación) y en los nuevos perfiles identitarios de los productores» (Gras, 2009). Aunque quizás sea más adecuado hablar de una *complejización* de esta figura, ya de por sí heterogénea, que va modificando y diversificando sus estrategias con el devenir de la historia, como afirma Silvia Cloquell:

La familia tradicional rural también se torna una familia moderna rural, denominación que trata de connotar su característica de residente urbano vinculado al sector rural, abierto a la innovación tecnológica y a la competencia por la continuidad en la producción. (...) Esta red familiar articula el espacio de trabajo que supone el hábitat en el pueblo y el proceso productivo en el campo (Cloquell *et al.*, 2007).

Llegado este punto, resulta conveniente hacer un paréntesis para clarificar el uso de otros conceptos que van muy unidos al análisis de este tema, como son los de: estrategias socio productivas y formas de producción.

Según un excelente trabajo de Marcos Urcolla, «Las estrategias socio productivas son acciones dinámicas, elaboradas permanentemente, tendientes a la maximización de los recursos que el contexto social brinda (...) son adaptación y reacción, creatividad y resignación, asimilación y creación que se concretan en prácticas y acciones de los sujetos en relación con su contexto en situaciones sociales e históricas dadas» (Urcolla, 2013). Así, el análisis de las estrategias socio-productivas permite «integrar en forma de síntesis las relaciones que el productor agrícola y su familia establecen entre formas de producción y estructura familiar en el nivel de acciones y prácticas tendientes a la concreción de planes y proyectos económicos, culturales y sociales» (Urcolla, 2013).

En este sentido es que se toma el concepto de «forma de producción» empleado por Harriet Friedmann para caracterizar los procesos de reproducción y transformación de las unidades productivas agrícolas. Utilizando los elementos del concepto de «modo de producción» de Marx, la autora señala que cada forma de producción está caracterizada por un rango tecnológico así como también por relaciones sociales específicas que se condicionan mutuamente (Friedmann, 1978)<sup>9</sup>. De este modo, denomina como forma de producción a la correspondencia entre fuerzas productivas (características técnico-productivas) y relaciones sociales de producción (características socio-organizativas) que se producen al interior de unidades productivas específicas.

Por otra parte, se asume como «estructura familiar» al conjunto de relaciones sociales basadas en el parentesco y/o

---

9 Este planteo se puede considerar antecedente del más moderno desarrollado a través del *Enfoque Socio-Técnico de la innovación tecnológica*, que plantea la necesidad de analizar las trayectorias socio-técnicas así como también las redes socio-técnicas para el diseño de propuestas de apoyo a los pequeños y medianos productores (Thomas y Lalouf, 2006; Carrapizo, 2013).

en la residencia común, por medio de las cuales un grupo de personas interactúa en forma cotidiana, regular y permanente con el fin de asegurar su existencia y el cumplimiento de todas aquellas prácticas económicas y no económicas indispensables para la satisfacción de sus necesidades materiales, culturales y simbólicas (Urcolla, 2013).

Se reconoce un proceso largo y continuo (desde los años 70, superado el período conocido como de «estancamiento»), aunque acelerado en las últimas décadas, de descomposición y desaparición de unidades productivas medianas y pequeñas.

En sintonía con lo expresado por Silvia Cloquell y otros autores (Balsa, 2004; Craviotti y Gras, 2006; Muzlera, 2009) se coincide en que

La mudanza de las residencias rurales a zonas urbanas, el abandono de la producción para autoconsumo, la escasa participación de las mujeres y el menor compromiso de los hijos varones con la explotación, la mayor disposición de tiempo libre y experiencias pluriactivas de trabajo, el repliegue de la familia y del productor del trabajo directo hacia tareas vinculadas con la administración y las nuevas formas de racionalizar el proceso productivo: todos ellos se presentan como claros indicadores del nuevo perfil socio-productivo de las familias agrícolas de la región y de su desplazamiento en torno a dicha actividad (Urcolla, 2013).

Cabe entonces plantearse junto con Eduardo Azcuy Ameghino y Gabriela Martínez Dougnac «¿Qué queda del carácter de productor directo de todas las capas de chacareros medianos y pobres en tanto reemplacen el trabajo personal/familiar por la contratación de los diversos servicios

agrícolas?» (Azcuay Ameghino, 2007; Azcuay Ameghino y Martínez Dougnac, 2010; Azcuay Ameghino, 2010).

Como una de las posibles respuestas a este interrogante, Silvia Cloquell (2007) señala, también para la región pampeana, que la familia ocupa el lugar de una red social de sustento y ayuda para cuando el productor lo necesita. Rescata así la importancia de las relaciones sociales basadas en el parentesco como componente fundamental de la estructura familiar, y de las relaciones sociales de producción de este tipo de productor. Por otra parte, y en el marco de las estrategias, considera que:

El trabajo familiar en la región pampeana, a pesar de la disminución de este tipo de explotaciones, sigue teniendo un papel de importancia, ya no en el sentido de mano de obra ocupada en forma permanente, como energía *sine qua non* para la producción, sino como red social de sustento. (...) El trabajo agrario, a pesar del desarrollo tecnológico, implica una relación con la naturaleza que impone ritmos en su desarrollo que demandan tareas de distinta índole. La mano de obra debe estar disponible en el momento adecuado» (Cloquell, 2011).

Resulta muy interesante este concepto de *red familiar*, en tanto que su existencia permite articular el espacio de trabajo *residencia en el pueblo/proceso productivo en el campo*. La familia en su totalidad, y muchas veces ninguno de sus miembros, no está presente en la explotación aportando trabajo en forma continua, pero está preparada y reconocidamente disponible para actuar ante la demanda (Cloquell, 2011).

En esta discusión acerca de la capacidad y justificación de su persistencia cabe rescatar la conclusión a que arriba Guillermo de Martinelli:

La presencia de la agricultura familiar da cuenta de las limitaciones que encuentra el capital para extenderse plenamente sobre la producción agrícola [destacando entre estas la estacionalidad en la producción de bienes primarios y la consecuente velocidad de rotación del capital, además de las condiciones naturales específicas], pero los obstáculos apuntados para el desarrollo del capitalismo en el agro no implican necesariamente un situación favorable para el desenvolvimiento de la agricultura familiar (de Martinelli, 2011).

Entre los muchos problemas y limitaciones que este contexto genera a la figura de la agricultura familiar tal como actualmente se la plantea, se ha comenzado a tener en cuenta la problemática ambiental. Como afirma Silvia Cloquell:

El orden de la producción capitalista en la agricultura reduce la utilización del territorio a la actividad que produce la mayor ganancia capitalista. Genera pérdida de biodiversidad y cambios ambientales que repercuten sobre la continuidad de los actores tradicionales, entre ellos las capas de la producción familiar con recursos de tierra y capital, las familias campesinas sin derecho de propiedad y la inserción precaria de los trabajadores familiares, tradicional en el agro latinoamericano (Cloquell, 2011).

El fenómeno de persistencia, aunque con ciertas transformaciones que la viabilizan, se hace presente con mayor fuerza en áreas extra pampeanas pero también dentro de ellas. Así, Cloquell observa para Santa Fe «la renovación y persistencia de la producción familiar en distintas actividades, como lechería, cría de ganado vacuno y porcino, aves y

horticultura, desarrolladas por productores familiares que aún persisten en la periferia de la soja» (Cloquell, 2011).

Pero todos estos planteos centrados en la región más modernizada de la Argentina parecen dejar fuera un importante grupo de unidades productivas que podrían ser clasificadas dentro de la agricultura familiar como *campesinas*. Como señala Daniel Cáceres:

Si bien los campesinos son sujetos sociales altamente resilientes y capaces de adaptarse a un contexto dinámico y cambiante, esta capacidad de adaptación opera dentro de ciertos límites. (...) analizando el caso de los campesinos del norte de la provincia de Córdoba destaca la importancia de estudiar estos problemas de una manera situada, en contextos espacio-temporales específicos<sup>10</sup> (Cáceres, 2014).

Para Hugues Lamarche, la heterogeneidad que presenta la explotación familiar se encuentra en relación a los procesos de integración de estos actores a la economía de mercado, y considera que «el campesino y el agricultor familiar antes que diferentes son considerados fases de un proceso histórico más bien que objetos diferentes...» (Lamarche, 1993, pág. 13 citado en Diez, 2013).

Como plantea Gabriela Schiavoni, «La modernización de la explotación campesina es lo que marca su caracterización como explotación familiar» (Schiavoni, 2010). Este proceso, que resultó mucho más lineal en países centrales gracias a una activa intervención estatal (resulta paradigmático el caso francés), en la Argentina aún da pie a controversias teóricas y operativas. Como concluye esta autora:

---

10 Cabe destacar que en sus conclusiones, el autor pone de manifiesto la importancia de *situar* estas realidades también en contextos económicos y políticos más generales.

«La génesis de la *agricultura familiar* en la Argentina exhibe el carácter diverso de los productores que se aspira a unificar y también la heterogeneidad de lenguajes involucrados en la fabricación de la categoría» (Schiavoni, 2010).

Estas diferencias se pueden hallar tanto dentro como entre las diversas regiones productivas en que es posible dividir la superficie agropecuaria argentina<sup>11</sup>. Este hecho ha dado pie a una mayor complejidad al momento de intentar realizar definiciones y tipificaciones únicas con el fin de implementar políticas de alcance nacional. Es por eso que problematizar este tema reviste relevancia. Como concluye, con bastante pesimismo, Schiavoni:

La búsqueda de una clave, de una característica decisiva que defina la agricultura familiar en la Argentina es una empresa vana. La identificación de atributos consistirá en un compromiso, siempre transitorio, entre actores diversos, con un inevitable grado de ambigüedad. Aun así, solo un consenso de este tipo permitirá estabilizar un objeto, al que se aplique una acción cuyo curso se puede seguir y evaluar (Schiavoni, 2010).

Por último, puede resultar de utilidad reseñar brevemente alguno de los principales cambios ocurridos en el contexto económico y agropecuario en el cual se desenvuelven los pequeños productores agropecuarios de la Argentina, en el período transcurrido entre el penúltimo Censo Nacional Agropecuario (1988) y el año 2002, en que se realizó el último Censo disponible (al nivel de desagregación requerido para un estudio de este tipo) (Obschatko *et al.*, 2007).

---

11 Se reseñan algunos datos al respecto en el siguiente punto.



## Amenazas y oportunidades para los pequeños productores agropecuarios que derivan de los cambios en el entorno económico nacional e internacional

Ámbito Cambios principales	Amenazas	Oportunidades
<p><b>Internacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Globalización.</li> <li>» Bloques regionales.</li> </ul> <p><b>Nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Apertura comercial.</li> <li>» Desregulación.</li> <li>» Reducción del papel del Estado.</li> <li>» A partir de 2002:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› modificación de la política cambiaria;</li> <li>› recuperación del crecimiento;</li> <li>› recuperación del rol del Estado.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Sector agropecuario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Cambios de actividades y productos.</li> <li>» Innovación tecnológica</li> <li>» Cambios de poder en la cadena alimentaria.</li> <li>» Mayor competencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Competencia exacerbada.</li> <li>» Efecto ambivalente del Mercosur por el impacto de las asimetrías macroeconómicas.</li> <li>» Tendencias al desempleo estructural por modernización tecnológica.</li> <li>» Expansión de la soja GM y desplazamiento de otras actividades.</li> <li>» Aumento de escala mínima rentable en la mayoría de las actividades.</li> <li>» Desaparición de regímenes de protección (excepto azúcar y tabaco).</li> <li>» Reducción de créditos subsidiados.</li> <li>» Crecimiento del peso económico y poder de la Gran Distribución minorista de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Aumento del comercio internacional y mayor crecimiento económico de los países.</li> <li>» Ampliación de mercados internacionales y locales.</li> <li>» Aumento del consumo de alimentos (asociado al crecimiento) en mercados nacionales, regionales y locales.</li> <li>» Diferenciación en el consumo de alimentos. Nichos de productos de alto valor de demanda con requisitos de sanidad y calidad.</li> <li>» Existencia de programas de intervención a favor de pequeños productores y PYMES.</li> <li>» Actividades productivas de alto valor susceptibles de ser realizadas por pequeños productores.</li> <li>» Posibilidad de abastecer en forma asociativa mercados locales.</li> </ul>

Fuente: Obschatko *et al.* (2007) PROINDER-SAGPyA/IICA-Argentina «Los pequeños productores en la República Argentina» (pág. 30).

## Evolución y situación actual. Algunos números

Como marco de esta breve sección se presentan los datos más gruesos que muestran la evolución de la estructura agraria argentina hacia un proceso de concentración y expulsión. Como se puede observar en el Cuadro N° 1, mientras el número total de EAPS descendió un 20,4 % en el período intercensal, la superficie media de las explotaciones agropecuarias aparece aumentada en un 23,6 %, lo cual indica la tendencia a la disminución del peso de las medianas y pequeñas EAPS.

**Cuadro N° 1. Total de EAPS y superficie media en los CNA 2002 y 1988. Total del país**

Total de EAPS (en miles)		Superficie media (ha/EAPS)	
CNA 2002	CNA 1988	CNA 2002	CNA 1988
333,5	418,8	524	424

Fuente: Elaborado sobre datos del trabajo de Obschatko *et al.* (2007) realizado en base a datos del INDEC.

A fin de cuantificar la situación actual tanto como la evolución de la agricultura familiar en la Argentina, es necesario aplicar criterios de medición a la operacionalización de este concepto, sea cual sea la definición nominal que se haya decidido aceptar. Entre las numerosas propuestas consideradas, dado que la mayoría ha sido aplicada a realidades parciales<sup>12</sup>, se recurrirá a la información elaborada por un trabajo realizado para PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina por Edith Obschatko y equipo, donde se utilizan datos de los Censos Nacionales Agropecuarios 1988 y 2002 (Obschatko *et al.*, 2007).

12 A modo de ejemplo, López Castro (2009) centró su estudio en los partidos de Puán y Saavedra, del Sudoeste bonaerense; Neiman (2010), en el partido de Junín, en el noroeste de la provincia de Buenos Aires; Villagra y Prividera (2013), en el partido de Lobería, en el sureste de la provincia de Buenos Aires; Urcolla (2013), en Bigand, localidad del sur santafesino.

La hipótesis de trabajo de este estudio parte de una definición de pequeño productor (PP) que lo asimila implícitamente a la agricultura familiar.

Se considera PP a aquel que dirige una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones:

- el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación;
- no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes<sup>13</sup>;
- no tiene como forma jurídica la «sociedad anónima» o «en comandita por acciones»;
- posee una superficie total de la explotación de hasta 500 ha en las provincias de Corrientes y Misiones; hasta 1000 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, San Juan, San Luis, Chaco, Formosa y Santiago del Estero; hasta 2500 ha en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Neuquén y hasta 5000 ha en las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego;
- posee una superficie cultivada de hasta 500 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del

---

13 En un trabajo posterior se cambió este indicador, incluyendo como EAP familiares a aquellas que contrataran hasta dos asalariados en forma permanente. Esto dio lugar a una modificación de la tipología, que pasó a esta formada por cuatro tipos al sumar el denominado Tipo D, que, compartiendo las anteriores consideraciones, contrata a uno o dos trabajadores no familiares remunerados permanentes. Esto sumaría al universo de EAPs familiares a 32.248 EAP y 7.401.436 ha. (Obschatko, 2009) y elevaría la superficie media del total de las EAPs así definidas a 142 ha. De todos modos, en esta presentación se decidió optar por la primera postura, no considerando la inclusión de EAPs que contratan mano de obra no familiar en forma permanente. Se debe tener en cuenta que en ese nuevo trabajo se introdujeron otras variaciones, como por ejemplo, la inclusión de un mayor número de productos.

Estero y San Luis; hasta 25 ha en las provincias de Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha en el resto del país; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias del país (Obschatko *et al.*, 2007: 32-33).

Ateniéndose a este recorte, se puede estimar el peso de este actor social en el conjunto de los productores agropecuarios para el año 2002: en tanto representan el 66 % de las EAPS, solo ocupan el 13 % de la superficie en producción, cuyo promedio es 1/5 del promedio de la superficie total. (Véase el Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2. Pequeños productores en CNA 2002: % de EAP y % superficie en relación al total del país. Superficie media del total país y de los PP-Total del país**

EAP totales			Total EAP de PP				
EAP totales	Sup.	Sup. Media	EAPs		Sup.		Sup. Media
N°	Ha	Ha/EAP	N°	%	Ha	%	Ha/EAP
333.477	174.807.257	524	218.868	66	23.519.642	13	107

Fuente: Elaborado sobre datos del Cuadro N° 7 del trabajo de Obschatko *et al.* (2007) realizado en base a datos del INDEC.

Si bien las EAPS familiares tienen importante presencia en el total de las que se dedican tanto a agricultura como a ganadería<sup>14</sup>, como la cantidad de explotaciones agrícolas no es directamente proporcional a la superficie que poseen y

14 En tanto las Eaps familiares representan en el 2002 más del 80 % de las EAPS que realizan cultivos como el algodón y el tabaco (87 % y 88 % respectivamente) y más del 70 % en yerba mate, caña de azúcar, papa, lechuga, cebolla de bulbo, acelga, tomate, naranjo y maíz (54 % en soja), a las EAPS familiares les corresponde el 17 % de la superficie cultivada total (24 % si se incluye el tipo D). En cuanto a la producción ganadera, su participación es relevante en lo que hace a caprinos, porcinos, ovinos y apicultura; en tanto también son importantes ya que poseen el 33 % de las vacas en ordeño (Obschatko, 2009).

que pueden dedicar a la producción, ya sea agrícola como ganadera, su peso, en cuanto al valor de la producción que generan, no resulta igual de significativo<sup>15</sup>. La preponderancia de los rubros productivos considerados varía entre los tipos de EAPS familiares definidos, así como también entre las regiones: cinco regiones (Pampeana, Mesopotamia, Chaco Húmedo, Monte Árido y Oasis Cuyanos) representan el 87,2 % del valor de la producción del total de las EAPS familiares (Obschatko, 2009).

Para comparar ambos momentos rescatados por los censos considerados, a fin de analizar su evolución cuantitativa, se recurrió a dos definiciones diferentes pero muy similares de pequeño productor (PP). La que corresponde al año 2002 fue la elaborada por el estudio de Obschatko *et al.* (2007) y la de 1988 corresponde a la definición de «Pequeña Explotación Agropecuaria» (PEAP), siguiendo la metodología de González y Pagliettini (1996)<sup>16</sup>.

Por otra parte, se construyó una regionalización agro-económica con el objetivo de «realizar una agrupación espacial de los PP según características comunes referidas a las producciones que realizan, determinadas por las potencialidades agropecuarias de las distintas regiones del país» (Obschatko *et al.*, 2007). Para llevar a cabo esta regionalización se utilizaron criterios tanto geográficos como agroproductivos y jurisdiccionales (se identificaron conjuntos de departamentos en los que la pertenencia de cada uno a una región depende de la orientación productiva de la mayoría de las explotaciones), se distinguieron así las once regiones<sup>17</sup>

---

15 El valor total de la producción estimada para los productores familiares representa entre un 19 y un 18 % del total, según la metodología aplicada (Obschatko, 2009).

16 La metodología de PEAP utiliza los siguientes criterios: i. el productor dirige directamente la EAP, ii. no utiliza trabajadores remunerados permanentes, y iii. no dispone de tractor o éste tiene una antigüedad superior a los 15 años (González y Pagliettini, 1996).

17 Originalmente se distinguieron doce regiones, pero luego se unificaron las regiones Patagonia

**Cuadro N° 3. Comparación de cantidad de EAP de pequeños productores en el CNA 2002 y en el estudio PEAP sobre el CNA 1988 por regiones agroeconómicas**

Regiones	PEAP* CNA 1988 Número	PP* CNA 2002 Número	Diferencia %
1.- Puna	3393	4541	34
2.- Valles del NOA	18.737	20.053	7
3. Agric. Subtr. NOA	13.796	12.892	-7
4. Chaco Seco	4661	6164	32
5. Monte Árido	27.770	25.222	-9
6. Chaco Húmedo	27.879	22.893	-18
7. Mesopotamia	44.945	42.129	-6
8. Patagonia	6972	6918	-1
9. Pampeana	76.374	58.733	-23
10. Oasis Cuyanos	18.393	17.108	-7
11. Valles Patagónicos	2586	2215	-14
<b>TOTAL</b>	<b>245.506</b>	<b>218.868</b>	<b>-11</b>
	<b>(-20,4 %)</b>	<b>(-1,5 %)</b>	

Fuente: Elaborado sobre datos del Cuadro N° 9 del trabajo de Obschatko *et al.* (2007) realizado en base a datos del INDEC.

\* PEAP: «Pequeñas Explotaciones Agropecuarias», de acuerdo a la metodología de González y Pagliettini. | \*\* PP: «Pequeños productores», según la definición del presente estudio.

que se observan en el Cuadro N° 3. Se observa así que el proceso no ha sido homogéneo entre regiones. En la región Pampeana la disminución es mucho más fuerte que en el resto (salvo Chaco Húmedo y Valles Patagónicos, también con una disminución mayor que la nacional); en tanto que dos zonas que se pueden considerar marginales al proceso de modernización, aparecen con fuertes incrementos en la presencia de PP (Puna y Chaco Seco).

El recurso metodológico de construir tipologías se utiliza para interpretar y comprender un fenómeno de la realidad,

---

Lanar y Agricultura Andina Patagónica en una sola denominada Patagonia.

para caracterizar e identificar cuestiones sociales, para producir datos o, en otras palabras, ser puente, conexión, entre la teoría, los conceptos, y los datos (tipos construidos), pero también como recurso ordenador de un proceso teórico especulativo de características más abstractas, que sin referenciarse con la realidad, sin apelar a la contrastación empírica, intenta dar cuenta de ella (tipos ideales) (Cohen y Gómez Rojas, 2011). Con el primer objetivo se construyó una tipología de los PP, tarea reconocida como uno de los mayores desafíos del estudio y para la cual se optó por el criterio de «caracterizar a los distintos tipos de productores según el «nivel de capitalización», ya que es este el factor principal que determina las alternativas productivas y, con ello, las posibilidades de subsistencia, de ganancias y de mantenimiento o crecimiento de la explotación» (Obschatko *et al.*, 2007).

Se definieron así tres categorías o tipos de PP, rescatando mucho de los debates antes mencionados acerca de la definición de tipos sociales agrarios y tratando de superar la polémica campesinización-descampesinización.

Los tipos se definieron del siguiente modo y su operacionalización empírica se observa en el Cuadro N° 4:

- (T1) un estrato superior de pequeño productor familiar capitalizado que —a pesar de la escasez relativa de recursos productivos con los que cuenta (tierra y capital) en relación al nivel medio de la actividad representado por el empresario agrario—, puede evolucionar (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción). No presenta en general rasgos de pobreza, y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, a la integración en cadenas productivas, etc.);

- (T2) un estrato intermedio de pequeño productor familiar (los llamados campesinos o pequeños productores «transicionales» por la teoría sociológica) que posee una escasez de recursos (tierra, capital, etc.) tal que no le permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino solamente la reproducción simple (es decir, mantenerse en la actividad), y presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos;
- (T3) un estrato inferior de pequeño productor familiar, cuya dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad, (es «inviabile» en las condiciones actuales trabajando sólo como productor agropecuario), por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabajo fuera de la explotación, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales (Obschatko *et al.*, 2007: 36).

Los datos del Cuadro N° 4 ponen de manifiesto una vez más la gran heterogeneidad que incluye el concepto, tanto en lo que hace al peso de los diferentes tipos construidos así como por su diferente capacidad productiva y vulnerabilidad ante las contingencias. La diferencia entre la superficie media del tipo 1 y la del tipo 3 es similar a la que se observó entre los PP y el total del país.

Datos más recientes, aunque no elaborados con igual detalle y capacidad de representatividad<sup>18</sup>, son los que presen-

---

18 Como bien se aclara en el Informe, la información tiene un carácter preliminar, ya que no se han



ta el Registro Nacional de la Agricultura familiar (ReNAF) para el año 2014 a partir de la información relevada en los que denomina Núcleos de Agricultores Familiares (NAF). Los 86.721 NAF incorporados a este Registro durante dicho año se distribuyen en forma diferencial en las cinco regiones clásicas (NOA, NEA, Pampeana, Cuyo y Patagonia<sup>19</sup>) de modo que en las dos primeras se concentra el 60 % de las NAF registradas y el 62 % de los integrantes, en tanto que es mínimo su peso en Patagonia (6 % y 5 % respectivamente).

A continuación, se presentan algunos datos de los rescatados del Informe preliminar del RENAF que permiten describir algunas de las características de los PP allí registrados. Teniendo en cuenta la muy diferente forma de relevamiento de la información, no es posible plantear una comparación con los datos del estudio comentado previamente. Pese a ello, los indicadores que se presentan a continuación permitirían suponer que la mayor parte de la población registrada parece compartir más la situación del Tipo 3 que la de los otros dos, de mayor nivel de capitalización y menor vulnerabilidad.

Si bien la mayoría alcanza el nivel de Primario Completo (43,4 %), se destaca el que aparezca un 4,6 % Sin instrucción, los cuales, sumados a los que declaran Primario incompleto

---

completado controles de consistencia y verificación de toda la información. La unidad de registro del Renaf es el NAF, definido como: «la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad» (Res.255/07). Por su parte, se consideran miembros de los naf a todas las personas declaradas como integrantes del NAF, incluyendo a los titulares y se refiere como productores/as a los miembros del naf mayores de edad que trabajan en el mismo, incluyendo a los titulares (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2014).

19 NOA: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. nea: Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa. Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Cuyo: Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis. Patagonia: La pampa, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro.

**Cuadro N° 4. Superficie media, % de EAP y superficie por tipos de pequeños productores. Total país**

EAPs de P.P.		P.P. T1	P.P. T2	P.P. T3
Número (%)	100	21,5	26,8	51,7
Superficie (%)	100	48	27	25
Superficie Media (ha)	107	241,6	107	52

Fuente: Elaborado sobre datos del trabajo de Obschatko *et al.* (2007) realizado en base a datos del INDEC.

**Cuadro N° 5. % de los miembros titulares del NAF por máximo nivel educativo alcanzado según región**

Región	Superior completo o incompleto	Secundario completo o incompleto	Primario completo	Primario incompleto	Sin instrucción
Pampeana	4,3	23,7	42,5	26,7	2,7
NOA	2,6	12,4	49,4	32,1	3,5
NEA	1,4	10	39,6	42,8	6,1
Cuyo	5	19,5	45,3	26,6	3,6
Patagonia	5	19,9	30,2	34,1	10,8
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>15,2</b>	<b>43,4</b>	<b>33,8</b>	<b>4,6</b>

Fuente: Elaboración en base a datos del ReNAF 2014; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

representan un 38,4 % de los miembros titulares de NAF registrados. Esto es más grave en algunas regiones como NEA (48,9 %) y Patagonia (44,9 %, pero donde los titulares sin ninguna instrucción alcanzan el 10,8 %). Como era de esperar, en Pampeana se da una mejor situación ya que el 23 % accedió al nivel Secundario, aunque es en Cuyo y Patagonia donde se da el mayor porcentaje de quienes accedieron al nivel de educación Superior (Cuadro N° 5).

Al relacionar la asistencia escolar con el trabajo en el predio entre los integrantes de los NAF de 15 a 24 años se

puede observar que la mayoría ha abandonado los estudios para trabajar (31,7 %), en tanto que solo un 25,7 % solo estudia. NOA y Pampeana ostentan las posiciones extremas: en NOA solo trabaja el 35,6 % y solo estudia el 21 %, mientras que en Pampeana solo trabaja el 25,9 % y solo estudia el 36,5%. En conjunto el 31,3 % trabaja y estudia y se verifica un preocupante 11,3 % que no estudia ni trabaja, siendo Pampeana la peor en este aspecto con un 15,1 % de jóvenes en esta situación.

Según la forma principal de tenencia de la tierra<sup>20</sup> aparece que un 35 % de los NAF son Propietario (en Cuyo esta categoría significa el 49 % de los casos), un 13 % Condominio Hereditario Indiviso y un 10 % Posesión en Tierra Privada (en Patagonia esta categoría suma el 27 %). El resto de las figuras identificadas aparecen con un peso mucho menor, salvo la residual Otros, que reúne el 16 % de los casos registrados (en NOA esta categoría llega a representar el 29 %). La categoría Arrendatario tiene cierta significación en Pampeana (15 %) y Cuyo (11 %).

La mayoría de los NAF cuenta con 2 trabajadores familiares permanentes (39 %), seguidos por los que tienen solo uno (26 %), pero se registró un importante 24 % con entre 3 y 4 familiares permanentes.

Al analizar las actividades prediales realizadas por los NAFS, se destaca claramente la predominancia de las relacionadas con la Producción animal (77 %, que en NEA, NOA y Patagonia superan el 80 %), seguidas por la Agricultura (69 %, en NOA alcanzan el 88,8 %). Las relacionadas con la Agroindustria son relevantes en Cuyo (30,7 %), con las Artesanías en Patagonia y NOA (más del 17 %) y con la Recolección en NOA (21,2 %).

---

20 Se considera como «principal» la que ocupa la mayor superficie del NAF. Se tomó como base a los Nafs registrados con límites definidos.

**Cuadro Nº 6. Trabajo predial y asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 24 años según región (en %)**

Región	Trabaja en el predio	Estudia y trabaja	Estudia	No estudia ni trabaja
Pampeana	25,9	22,4	36,5	15,1
NOA	35,6	32,9	21	10,6
NEA	32,8	32,4	24,6	10,3
Cuyo	28,4	35,3	25,2	11,1
Patagonia	27,5	35,2	28,2	9
<b>Total</b>	<b>31,7</b>	<b>31,3</b>	<b>25,7</b>	<b>11,3</b>

Fuente: Elaboración en base a datos del ReNAF 2014; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

**Cuadro Nº 7. Distribución de NAF por cantidad de trabajadores familiares permanentes**

Región	Cantidad de trabajadores familiares permanentes						Total
	1	2	3	4	5	6 y +	100
Pampeana	32	44	12	7	3	2	100
NOA	25	33	15	11	7	9	100
NEA	19	43	15	10	6	6	100
Cuyo	30	37	14	10	5	5	100
Patagonia	30	39	14	9	4	4	100
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración en base a datos del ReNAF 2014; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En relación con este tema, resulta interesante analizar cuál es la proporción de lo obtenido con dichas actividades que estas NAF *no* comercializan en el mercado: casi la totalidad de lo obtenido por Caza (99 %) y Recolección (87 %) y buena parte de lo obtenido en Agricultura y Producción animal (46 % en cada una) y en Agroindustria (42 %).

La composición de los ingresos obtenidos por los NAF registrados muestra que la mayoría combina los prediales con los extra prediales (60 %). Pero se rescata un importante 22 % de casos que solo percibe ingresos extra prediales (25 % tanto en NOA como en NEA) y un 3 % que declara no obtener ingresos (en NEA el 5 % y en NOA el 3 %) (véase el Cuadro N° 8).

## Los nuevos escenarios para la agricultura familiar

Analizada la evolución del concepto y reseñada la situación actual de la agricultura familiar en Argentina a partir de algunos indicadores, queda preguntarse por sus perspectivas a mediano plazo en un contexto económico, social y político no solo cambiante sino también cada vez más adverso para sus condiciones de subsistencia. Puede parecer contradictorio este planteo a poco de finalizado el llamado Año de la Agricultura Familiar, durante el que se trató de visibilizar sus problemáticas y valorizar sus realidades. Sin embargo, como lo reseñaba Daniel Cáceres:

Si bien desde el 2003 se observan avances importantes que han impactado favorablemente (...), en otros aspectos se identifican continuidades con el periodo neoliberal correspondiente a la década de 1990. En particular la dependencia de la producción y exportación de *commodities* agropecuarias y la formulación de políticas y acciones de gobierno que fortalecen el rol de Argentina como proveedor de materias primas (Cáceres, 2014).

Una opinión similar es sustentada por Silvia Cloquell cuando evalúa que la persistencia de esta figura aparece como cada vez

**Cuadro N° 8. Combinación de ingreso prediales y extraprediales por región**

Región	Con ambos tipos de ingreso	Solo ingresos Extraprediales*	Solo ingresos prediales	Sin ingresos	Total
Pampeana	63	16	19	1	<b>100</b>
NOA	51	25	11	3	<b>100</b>
NEA	53	25	17	5	<b>100</b>
Cuyo	65	18	14	2	<b>100</b>
Patagonia	65	13	19	2	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración en base a datos del ReNAF 2014; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.  
Base: Total NAFs registrados.

\* Extraprediales: servicios/actividades desarrolladas por el propio NAF, transferencias del estado (jubilaciones, pensiones, asignación universal por hijo, becas, entre otros) o una combinación de ambas.

más vulnerable por la necesidad de expansión en escala, la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, los paquetes tecnológicos que favorecen el monocultivo y afectan la diversidad, el incremento del valor de la tierra, el incremento de la renta, la mundialización de las tasas de interés por el capital por privatización de la banca, la reducción de la importancia de las mutuales o su desaparición, la transformación del sistema cooperativo y la pérdida de las políticas para la producción familiar, a medida que avanzaba el capital financiero en el campo. Podría decirse que la flexibilidad social para adaptarse a los cambios se ha ido perdiendo (Cloquell, 2011).

Según esta autora, durante los 90 se erosionó gravemente la capacidad de flexibilidad y adaptación de la organización familiar. «La especialización, el valor de la tierra y el costo del alquiler dificultan enormemente sus posibilidades de

reproducción en el sistema» (Cloquell, 2011). Se resumiría esto en un aserto fundamentado en sus estudios anteriores: «El modelo de escala es incompatible con la persistencia de las pequeñas explotaciones con recursos escasos en el mismo territorio...» (Cloquell *et al.*, 2005).

En ese mismo orden de cosas, para entender la situación de las agriculturas familiares —en plural, como lo propone Carballo (2013), dada la gran heterogeneidad que las caracteriza— se debe tratar de explicar sus transformaciones y perspectivas teniendo en cuenta que estas tienen lugar en un marco de multicrisis global (alimentaria, ambiental, energética, financiera) y que no pueden dejar de conectarse con las experimentadas por el agro en su conjunto y con los nuevos sectores con los cuales se vincula a partir de la modernización y complejización de los procesos productivos, de comercialización y de financiamiento. Es por ello que Clara Craviotti plantea que en estos análisis «no puede estar ausente de la reflexión aquello que encierra el concepto de agronegocio, tan en boga actualmente. Entender cómo funciona es necesario para comprender las condiciones de inserción de las agriculturas familiares» (Craviotti, 2014).

Analizando el mismo momento, pero con una sugestiva hipótesis respecto de la transformación que está experimentando esta figura, según Christophe Albaladejo (2014) «La agricultura familiar es ante todo la emergencia de un nuevo pacto entre la agricultura y el territorio, un nuevo modo de vivir y en particular de residir, de producir y de participar a la vida pública». Según este autor, «La convergencia de cambios en el Estado, en las identidades sociales, en la sociedad civil y en la comunidad científica y tecnológica, y, por sobre todo, la emergencia de un nuevo pacto territorial, conducen a hacer de la agricultura familiar un modelo de desarrollo». Lo original, y quizás controvertido, es su apreciación de que la agricultura comienza a ser

considerada como «un proyecto de la persona (del agricultor o agricultora, y eventualmente del cónyuge y de los hijos), o sea de la «persona en familia», pero no primero de la familia o de la comunidad local como era el caso de las agriculturas del pacto agrario tradicional» (Albaladejo, 2014).

Al reconocer que la agricultura familiar incluye aspectos culturales, sociales, políticos y agronómicos, es importante rescatar que, aunque se trata de unidades de pequeña escala y algunas familias pueden ser sujetos de políticas sociales dada su extrema situación de vulnerabilidad, son también productoras de bienes agropecuarios y, como tales,

Generan necesidades de investigación agronómica, desarrollo de tecnología y extensión, constituyendo un verdadero desafío para el sistema científico que aún está lejos de ser resuelto. La generación de tecnología suele tener más incentivos cuando no existen limitaciones de escala ni de capital. Las tecnologías agronómicas de costo cero o intangibles, porque no están corporizadas en un bien comercializable, poseen menos incentivos económicos para quienes las generan, pero tendrán mayor importancia para la agricultura familiar. Su desarrollo requiere, en primer lugar, conocer al sujeto social al que se destinan. En ese sentido, caracterizar la agricultura familiar es el primer paso» (Román, 2014).

## **Innovación y Agricultura Familiar**

El concepto de *innovación* tiene una larga y rica trayectoria, acanalada por discusiones acordes a las corrientes teóricas en las que se inscriben esos debates. Como no es intención de este trabajo indagar en dichas corrientes, tomaremos de



Tort (2009:15), la síntesis que hace de Formichella (2005) para definir las principales características del término *innovación*:

- » En el lenguaje común innovar significa introducir un cambio.
- » Etimológicamente proviene del latín *innovare*, que quiere decir cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades (Medina Salgado y Espinosa Espíndola, 1994).
- » El diccionario de la Real Academia Española (1992) lo define como «mudar o alterar las cosas introduciendo novedades» (Castro Martínez y Fernández de Lucio, 2001).
- » Según Freeman (1982) «la innovación es el proceso de integración de la tecnología existente y los inventos para crear o mejorar un producto, un proceso o un sistema. Innovación en un sentido económico consiste en la consolidación de un nuevo producto, proceso o sistema mejorado».
- » Por su parte, en Verduzco Ríos y Rojo Asenjo (1994) se considera que la «innovación es la producción de un nuevo conocimiento tecnológico, diferente de la invención que es la creación de alguna idea científica teórica o concepto que pueda conducir a la innovación cuando se aplica al proceso de producción».

En el agro en particular, existen diversas acepciones vinculadas a la cuestión de la innovación. Así, Tort (2009) entiende a la innovación como

El resultado de un proceso colectivo de construcción, donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción. (...) Esta interacción tiene

lugar en un momento determinado y dentro de un contexto social, económico y ecológico específico y se asume que la multiplicidad de actores que interactúan dentro de dichos parámetros desarrollan `relaciones interactivas` buscando mejorar sus prácticas.

Por su parte, Bernatene y Canale (2008:26) entienden por innovación a:

Un proceso social e interactivo que involucra la adopción productiva de nuevos saberes y sus avances incrementales, en el marco de un entorno específico y sistémico [...] como un factor de mejora en la calidad de vida de las relaciones sociales y en unidades productivas.

Es decir que la innovación no es tratada aquí como un proceso creador que involucra solamente a los productores, o solamente al Estado, o solamente a las empresas<sup>21</sup>, sino como la articulación de un proceso donde lo privado, individual y/o colectivo, interactúa con el Estado (ya sea sus políticas públicas en tanto leyes, como sus centros de I+D) en un momento determinado para dar lugar a una innovación en un territorio y momento histórico específico.

A grandes rasgos, la innovación en el agro y en el mundo de la agricultura familiar podría dividirse en dos grandes esferas. Por un lado, aquellas de tipo organizacional, denominadas comúnmente *tecnologías blandas*. Y por otro lado, las innovaciones vinculadas a productos, insumos y procesos técnico-mecánicos que involucran máquinas,

---

21 En relación a estas corrientes, es interesante analizar las definiciones de Schumpeter (1942) y Drucker (1985), especialmente dado el peso que estas corrientes tienen hoy en día al momento de pensar la innovación en un sentido global.

herramientas, y artefactos en general, que se denominan *tecnologías duras*.

### *Innovación Organizacional*

Por innovación organizacional entendemos la producción de un cambio en los modos de gestión, organización o administración que origine un cambio en el proceso de elaboración o comercialización de un determinado bien agropecuario. Los agricultores familiares en Argentina han sido históricamente protagonistas de diversos hitos de innovación organizacional (Lattuada y Renold, 2004; Tort y Lombardo, 1993). Con diferentes niveles de éxito y en general, como actor colectivo, han logrado desarrollar una serie de acciones vinculadas al cooperativismo a lo largo del siglo XX, interactuando a su vez con las entidades gremiales que los nuclearon.

De este modo, se han constituido pequeñas y grandes cooperativas agropecuarias. Si bien muchas de ellas perecieron en los años noventa, producto de la crisis que debió afrontar el sector en el marco de la implantación de las políticas neoliberales, muchas subsistieron e incluso otras nuevas han sido creadas en los últimos años.

Además de las cooperativas ligadas explícitamente al proceso productivo, otro tipo de formas asociativas con diferentes niveles de formalidad (desde los grupos de extensión fomentados desde el Estado como *Cambio Rural*, hasta pequeñas asociaciones locales) han sido creadas por los agricultores familiares (solos o con la ayuda de profesionales del Estado o el sector privado) con distintos fines. En otros casos, el asociativismo sirvió para brindar servicios que de otra forma hubiera sido imposible cubrir. Vieron así su nacimiento cooperativas agropecuarias cuyos socios comenzaron por nuclearse para la comercialización de

granos, pero que luego extendieron sus actividades hasta prestar servicios fúnebres o de energía eléctrica (Lattuada y Renold, *op. cit.*).

Otra forma de innovación organizacional ha tomado mucha relevancia en los últimos años, en la esfera de la comercialización de productos de la agricultura familiar para el mercado interno. Diferentes procesos como las llamadas *ferias francas* o *ferias verdes* (Golsberg y Dumrauf, 2010; Cittadini, 2010; Alcoba y Dumrauf, 2011; Basco, 2012) crecieron en la última década, como estrategia de la agricultura familiar para favorecer el proceso de comercialización de sus productos. En algunos casos poniendo el acento en las ventajas económicas de la venta directa *del productor al consumidor* en los que prima la oportunidad de conseguir productos a menor valor que en los mercados convencionales; en otros, bajo la nominación de *productos sanos*, (frente al cada vez más cuestionado sector agroindustrial concentrado a nivel mundial<sup>22</sup>) la agricultura familiar se posicionó desde un lugar en el que es capaz de ofrecer productos frescos, ofreciéndole al consumidor la oportunidad de conocer directamente al productor (de lo que está comprando).

Así, la agricultura familiar desarrolló diferentes tipos de estrategias para colocar sus productos por fuera del mercado convencional, acortar la cadena de intermediarios en la comercialización y lograr de esta manera captar una mayor porción de ganancia. En términos estrictamente económicos, esto verificó la reducción de costos para el consumidor de hasta un 50 %, produciendo también un aumento proporcional en la ganancia de los agricultores familiares (Sorondo, 2015).

---

22 Una interesante investigación periodística que ha tenido gran repercusión mediática acerca de este problema, ha sido el libro *Malcomidos*, de Soledad Barruti (2013).

## *Innovación en productos, artefactos y procesos*

En el sentido más clásico del término, la innovación involucra la creación de nuevos productos, artefactos para el proceso productivo, o la adaptación de elementos pre-existentes. Así, la lógica general de la innovación, muy presente en el mundo empresarial, reviste las particularidades de la agricultura familiar al momento de pensarse en esquemas propios.

En el caso de la *innovación de productos*, también involucra en la mayor parte de los casos la construcción de un proceso social de producción particular. Es decir, conlleva bajo esta óptica una innovación organizacional *per se*. De esta manera, la agricultura familiar está construyéndose a sí misma como sello para determinados productos y operando ella misma como un certificado de calidad o de buen gusto en determinados alimentos. Por solo mencionar dos casos, sin intención de desarrollarlos, es llamativo lo acontecido en la última década y media con el *vino de la costa de Berisso* así como también con el *tomate platense*. Ambos han llegado a desarrollarse como productos de la agricultura familiar que han incrementado su producción y consumo, llegando a desarrollar sus propias *fiestas*<sup>23</sup> en donde circulan una serie de acontecimientos culturales en torno a la venta de esos productos y al cual asisten decenas de miles de personas que llegan a las ciudades de Berisso y La Plata en vísperas de estas celebraciones.

En el caso de la *innovación en artefactos*, la agricultura familiar vio nacer diversas máquinas y herramientas para el agro que a lo largo del siglo XX buscaron la baja de costos

---

23 Nos referimos a la Fiesta del Inmigrante en el caso del vino de la costa, y a la Fiesta del Tomate Platense en el producto homólogo. Para una muestra del impacto mediático de dichas fiestas, se puede ver <http://www.eldia.com.ar/edis/20150131/El-tomate-platense-vuelve-salir-escaenatradicional-fiesta-laciudad9.htm>.

y la simplificación del trabajo para la producción agropecuaria. En el agro pampeano en particular, la mecanización temprana conllevó toda una serie de cambios en el proceso productivo desde principios de siglo XX.

En el caso particular de la agricultura familiar, la incorporación de artefactos al trabajo produjo cierto ahorro de mano de obra asalariada que a mediados del siglo XX aumentó las características familiares de estas unidades de producción, al permitirles prescindir más fácilmente de mano de obra asalariada. Pero en las últimas décadas, en un creciente proceso de *modernización excluyente* (Murmis, 1994) —al menos desde el Estado— se buscó trabajar en la *humanización* del trabajo del productor familiar y no tanto en el ahorro de mano de obra.

Cabe mencionar que en la última década del siglo XX, desde una esfera neoliberal, la concepción de la innovación que primó, solucionaría algunos problemas de los estratos más bajos de la agricultura familiar, construyendo tecnologías apropiadas para que algunos de estos productores resistieran las políticas de ajuste estructural. En el mismo sentido, la política dirigida hacia los sectores más capitalizados de la agricultura familiar fue la de producir un cambio tecnológico desde una visión unilineal de la tecnología (Prividera, 2011), la cual finalmente dejó afuera o pulverizó las posibilidades de un alto porcentaje de productores familiares de mantenerse en la producción (Giarracca, 2001).

Considerando los esquemas de innovación que involucran nuevos *artefactos* para la agricultura familiar en la última década, algunas instituciones del Estado, como el INTA, se han concentrado en trabajar en la construcción de estructuras de sostén del proceso innovativo (Bernatene y Canale, *op. cit.*). De esta manera, se busca generar, por un lado, instrumentos que faciliten la tarea al agricultor familiar, volviendo más ergonómico y competitivo su trabajo y

producción; y por otro lado, la lógica implica aumentar los grados de autonomía del agricultor en relación a su capacidad para operar en la cadena del proceso productivo local.

Esto parte del diagnóstico previo de que el cambio tecnológico operó, —como decíamos antes y especialmente en la región pampeana— produciendo una diáspora de agricultores familiares, que entre otros problemas, no pudieron afrontar el cambio tecnológico en forma positiva, o no contaban con herramientas o máquinas adecuadas a su escala. Así, un alto porcentaje de productores pampeanos debieron dejar su actividad tras endeudarse para adquirir nuevos artefactos que cambiarían su matriz tecnológica. La imposibilidad de afrontar ese endeudamiento (por factores climáticos o la caída de precios de mercado de productos), provocó que varios de estos agricultores familiares perdieran sus herramientas o sus campos, o quedaran directamente sin ningún capital para continuar con su producción (Prividera, *op. cit.*).

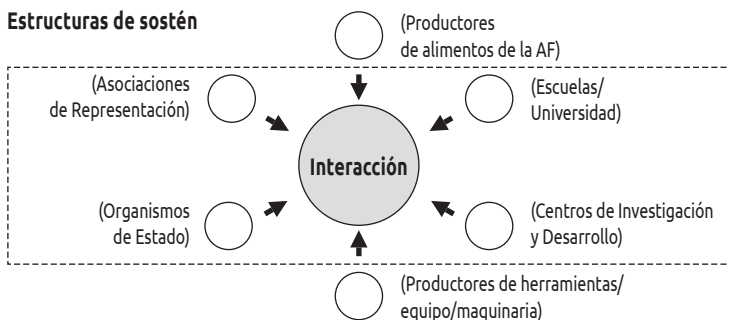
Así, la construcción de un nuevo artefacto bajo estos nuevos términos conduce a entender a la innovación como parte de un proceso social donde, lejos de un esquema transferencista (Rogers, 1962), los usuarios del nuevo artefacto son copartícipes en su diseño y construcción, junto con organismos públicos de CyT que combinan la investigación básica y la aplicada, incluyendo el sector privado interesado en llevar adelante el desarrollo tecnológico del artefacto en cuestión. Aquistapace y Justianovich (2011) describen el proceso de innovación bajo estructuras de sostén a través del Gráfico N° 1.

Esto a su vez, implica todo un desafío en repensar viejos esquemas de patentes y propiedad (privada) intelectual del conocimiento que eran mucho más fáciles de visualizar bajo el paradigma transferencista del conocimiento.

Precisamente, este tipo de esquemas de innovación para y con la agricultura familiar, en tanto forma social no capitalista

## Gráfico N° 1. Estructuras de sostén

### Estructuras de sostén



Fuente: Aquistapace y Justianovich (2011)

en un contexto capitalista (López Castro, 2013), proponen en primer término responder a un esquema de mayor autonomía para los productores familiares capaces de ser protagonistas del proceso innovativo. Y en segundo término, el proceso busca garantizar su reproducción a escala local<sup>24</sup>, generando una cadena de retroalimentaciones capaz de producir desarrollo económico en una pequeña escala industrial que involucre pequeños talleres metal-mecánicos que formen también parte del proceso; produciendo la misma sinergia tanto en la industria como en el agro. Es decir, un esquema de producción contrario a la concentración del aparato productivo en pocas manos, abriendo el juego a una diversidad de actores locales capaces de participar del proceso innovativo, resolviendo localmente (valga la redundancia) los problemas locales.

Con *innovación de procesos*, nos referimos básicamente a aquellas innovaciones que maximizan la utilización de la energía en el sistema. Energía entendida en un sentido amplio, donde se involucra desde la biología del suelo hasta

24 Entendiendo por local lo municipal, lo provincial, lo nacional, o lo regional.



la energía solar, pasando también por la fuerza de trabajo humana en tanto fuerza resiliente en la unidad productiva. Sin profundizar mucho en este tipo de innovaciones, que nos llevaría a extendernos más de los límites propuestos para este trabajo, la *agroecología* como nuevo paradigma productivo parece ser el espacio desde el cual pensar este nuevo tipo de innovaciones para la agricultura familiar. Así, la búsqueda del reemplazo de los insumos externos por procesos internos, propios del sistema, parece ser la salida más adecuada frente a una energía externa cada vez más cara y difícil de conseguir o costear por parte de los agricultores familiares.

Por otra parte, en la Argentina actual, la I+D se encuentra en una etapa donde una importante proporción de los procesos llevados adelante requieren de la participación de ciertos actores privados que le otorguen otra escala a determinadas innovaciones. Nos referimos por ejemplo, a que ciertos artefactos desarrollados por las instituciones del Estado junto a los agricultores familiares, encuentran sus dificultades al intentar trascender de la fase de prototipo. Esas fases de I+D suelen ser afrontadas por empresas plenamente capitalistas en el caso de la agricultura empresarial, pero al tratarse la agricultura familiar de un *cliente* poco interesante para estas empresas, se discontinúa el proceso productivo y no existe capital de riesgo que asuma la etapa de desarrollo de un determinado artefacto. Es decir que, por un lado, las empresas capitalistas, aun siendo nacionales y de mediana envergadura, no ven a los agricultores familiares como potenciales clientes, susceptibles de comprar estos artefactos, hecho por otra parte, justificable y cierto. Y por otro lado, los pequeños talleres metalme-cánicos que participan en esos procesos de producción de artefactos a nivel local, no tienen la capacidad de gestión o capital para multiplicar un determinado artefacto en serie

(realizándole los ajustes necesarios para llegar al producto final). Una solución posible sería pensar la replicación de esos escenarios productivos multiactorales en distintos puntos territoriales, pero aquí el problema aparece cuando no hay sujetos que puedan encarnar la satisfacción de esta demanda. Ahí cabe la pregunta de si no debería ser el Estado el que afronte ese papel, como hiciera a mediados del siglo XX, lanzándose a la producción de ciertos artefactos necesarios a la producción.<sup>25</sup>

Más allá de lo dicho anteriormente, estos modos de entender la innovación para la agricultura familiar se encuentran a la vez en un momento incipiente, donde todavía co-existen diversos paradigmas, y deben ser repensados y fortalecidos por instituciones públicas y privadas de I+D, así como por los agricultores familiares, siendo protagonistas de estos procesos a través de sus organizaciones. Es necesario repensar cada uno de estos procesos sociales para también poder entender sus alcances y limitaciones, ya que como vimos anteriormente, no toda respuesta o solución a las problemáticas de la agricultura familiar pasan exclusivamente por el fenómeno de la innovación. Así, diversas dificultades que el sector ha atravesado, vinculadas a la concentración productiva de la producción, requieren de determinadas políticas públicas que superan por lejos el ámbito de la ciencia y la tecnología. Este es el desafío.

---

25 Sin intentar indagar mucho en estas dimensiones, nos referimos aquí a la fabricación de productos como el *Rastrojero Diesel*, producido por Industrias Metalmeccánicas del Estado (IME), durante varias décadas, siendo un éxito de ventas especialmente en zonas rurales, que dificultosamente una empresa privada pequeña o grande hubiera afrontado. Un interesante artículo al respecto de este particular proceso de I+D se puede encontrar en Picabea y Thomas (2011).

## Bibliografía

- Aquistapace, M. L. y S. Justianovich. (2011) «Encuentros que promueven la creatividad: generación y desarrollo tecnológico en las escuelas agrarias y técnicas». Buenos Aires, Ed INTA, ISBN 978-987-679-010-9.
- Albaladejo, C. (2014) «Ocaso del pacto agropecuario moderno y auge de las agriculturas familiares». En *Ciencia Hoy*. Buenos Aires, N° 140 dedicado a la agricultura familiar. Publicado el 02/08/2014.
- Alcoba, D. y S. Dumrauf. (2011) *Agricultura familiar: del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. 1a. ed., Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Azcuy Ameghino, E. (2007) «Producción familiar, producción capitalista y descampeñización: aspectos teóricos y problemas interpretativos». En *La Argentina rural del siglo XX: fuentes, problemas y métodos*. Edición Electrónica, Quilmes, UNQ.
- Azcuy Ameghino, E. (2010) «Las pequeñas explotaciones de base familiar (Pergamino, 2002): aportes al debate sobre su caracterización y perspectivas». En *Mundo Agrario*, La Plata, vol. 10, N° 20, primer semestre de 2010. ISSN 1515-5994.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2010) «La agricultura familiar pampeana no es un mito. Pero es cada vez más un recuerdo». En Natalia López Castro y Guido Prividera (comps.) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires, Ed. Ciccus, 2010.
- Balsa, J. (2004) «Transformaciones en los modos de vida de los chacareros bonaerenses en la segunda mitad del siglo XX y su contraste con los *farmers* del Corn Belt norteamericano». En *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX*, Galafassi, G. (compilador), Quilmes, UNQ Editorial, págs. 277 a 309.
- Basco Caracciolo, M. (2012) *Estudio de los consumidores de la feria de la agricultura familiar manos de la tierra. Aportes para la construcción de la Economía Social y Solidaria*. 1ª ed., Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Barruti, S. (2013) *Malcomidos*. Buenos Aires, Ed. Planeta, 464 págs. ISBN 9789504934530.
- Bernatene, R. y Canale, G. (2008) «Indicadores de impacto social para las gestiones de diseño y tecnología en unidades productivas de baja escala. Aportes para su

- construcción». En Jornadas de Diseño Industrial para el Desarrollo Local. Buenos Aires: FADU-UBA-UNLP, 140 págs.
- Cáceres, D. (2014) «Amenazas y desafíos que enfrenta el campesinado en Argentina ¿Descampesinización o persistencia?», págs. 205 a 232. En C. Craviotti (Compág.) *Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Craviotti, C. y C. Gras (2006) «De desafiliaciones y desligamientos: Trayectorias de productores familiares expulsados de la producción en la región pampeana argentina». En *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Nº 181, abril-junio, págs. 117 a 134.
- Carballo González, C. (2013) «Extensión Agraria y Aportes a la Agricultura Familiar». Buenos Aires, Cátedra de Extensión y Soc. Rural - FA/UBA.
- Carrapizo, V. (2013) «¿Qué hay detrás del cambio tecnológico? Un análisis socio-técnico de la dinámica de la citricultura de Monte Caseros, Corrientes (1990-2010). El caso de la Cooperativa San Francisco». Tesis de Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la UNQ.
- Cittadini, R. (2010). *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. 1a ed, Buenos Aires, Ediciones INTA. 400 págs. ISBN 978-987-1623-53-2.
- Cloquell *et al.* (2005) [Albanesi, R.; De Nicola, M.; Preda, G.; Propersi] «Agricultura y Agricultores. La Consolidación de un nuevo Modelo Productivo». En *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias*. UNR, Año V, Nº 8, 2005, págs. 29-040; 12 pág.
- Cloquell *et al.* (2007) *Familias Rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*. Rosario, Edic. HomoSapiens, [Cloquell, Silvia (Coordinadora); Roxana Albanesi; Patricia Propersi; Graciela Preda; Mónica De Nicola], 200 pág.
- Cloquell, S. (2011) «Familias rurales en contextos adversos. Rupturas y continuidades en el escenario social de la economía de mercado en la región Pampeana Argentina». En *ALASRU 2011*, 32 pág.
- Cohen, N. y G. Gómez Rojas (2011) «Las tipologías y sus aportes a las teorías y la producción de datos». En *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. Buenos Aires, Nº 1. Año 1, abril/septiembre. ISSN: 1853-6190. Págs. 36-46.

- Craviotti, C. (2014) «La agricultura familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural? Situación actual y perspectivas de la agricultura familiar en el ámbito del Mercosur. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay: una mirada comparativa y de largo plazo (1990-2012)». En *RE/IADE*, «Cuestiones y perspectivas de la pequeña producción» (Región Pampeana). Buenos Aires, N° 281, enero/febrero de 2014.
- de Martinelli, G. (2011) «Las formas sociales de producción familiar. Un análisis de su construcción a partir de los modelos de clasificación para el caso pampeano. Rojas 2002». Dossier. En *Mundo Agrario*. La Plata, vol. 12, N° 23, segundo semestre de 2011, 27 págs.
- Diez, Ma. C. (2013) «Campesinado: definiciones analíticas y contextos históricos». En *Estudios Rurales* N° 4, Primer semestre de 2013, págs.153 a 167.
- Drucker, PÁG. (1985) «The Discipline of Innovation, Harvard Business Review». En *Harvard Business Review*, s/d.
- Golsberg, C. y Dumrauf, S. (2010) *Las ferias de la agricultura familiar en la Argentina*. 1a ed. Buenos Aires, Ediciones INTA. ISBN 978-987-1623-60-0.
- FAO (2012) «Observatorio de la Agricultura Familiar. La Agricultura Familiar en Brasil». En *FAO - Boletín de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe*, julio/septiembre.
- FONAF (2006) «Lineamientos Generales de Políticas Públicas Orientadas a la Elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar». Documento preparado por la Comisión de Trabajo designada por las Organizaciones Representativas del Sector y las Autoridades de la SAGPYA. Aprobado por el 2° Plenario del Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Buenos Aires, Argentina, 17 y 18 de Agosto.
- Formichella, M. M. (2005) «La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo». Monografía realizada en el marco de la Beca de Iniciación del INTA: «Gestión del emprendimiento y la innovación», Estación Experimental Agropecuaria Integrada Barrow (Convenio MAAyP-INTA), Tres Arroyos, Buenos Aires, Argentina, 49 págs.
- Friedmann, H. (1978) «World market, state, and family farm: social bases of household production in the era of wage labor». En *Comparative studies in society and history*, vol. 20, issue 4, págs. 545-586.
- Giarracca, N. (2001). «El movimiento de mujeres agropecuarias en lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina». En Giarracca, N. *¿Una*

nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires, CLACSO. URL <http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100929014153/8giarracca.pdf>

- González, M. del C.; L. Pagliettini (coord.) (1996) *Hábitat rural y pequeña producción en la Argentina. Situaciones de pobreza rural y pequeña producción agraria*. Buenos Aires, UBA. Facultad de Agronomía/Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social.
- Gras, C. (2009) «La Agricultura familiar en el agro pampeano: desplazamientos y mutaciones». En Cerdá, J. M. y Gutiérrez, T. V. (comp.). *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*. Buenos Aires, Ciccus, págs. 17-40.
- Lattuada M. y J. M. Renold (2004) *El cooperativismo agrario ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional*. Buenos Aires, Siglo XXI editores. ISSN 1666-4884. 220 págs.
- Lombardo PÁG. B. y Ma. I. Tort (1998) «Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década del 90». En *Jornadas de Estudios Agrarios «Horacio Giberti»*, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras/ UBA y Grupo de Estudios Agrarios del IADE, 13-14/8/98.
- López Castro, N. (2009) «Cuando la persistencia es una cuestión de familia. Relaciones familiares, traspaso y género en explotaciones agropecuarias del Sudoeste bonaerense (1987-2007)». En *Mundo Agrario*, La Plata. Vol. 10, Nº 19, Dossier: El lugar de la familia en la producción agropecuaria argentina (1960-2008). Segundo semestre de 2009. ISSN 1515-5994.
- López Castro, N. (2013) «La producción familiar en el SO bonaerense de las últimas décadas: claves productivas de su persistencia (Puán y Adolfo Alsina, 1988-2012)». En Revista *Huellas*, Nº 17. La Pampa, UNLaP, Disponible en <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v17a10castro.pdf>
- Maletta, H. (2011) «Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina. Documento de Trabajo Nº 1». En *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago, Rimispág.
- Manzanal, M. (2014) «Desarrollo: perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio». En *Realidad Económica* Nº 283, 1º de abril al 15 de mayo 2014, págs. 17 a 48.
- Martínez Dougnac, G. y Ma. I. Tort. (2002) «Notas sobre la evolución de la agricultura familiar en la región pampeana en la segunda mitad del siglo XX». En el Simposio Problemas Económicos y Sociales de la Evolución del Agro Pampeano

en la Segunda Mitad del Siglo XX (Nº 52). XIII Congreso Mundial de Historia Económica. Buenos Aires, Asociación Internacional de Historia Económica.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2014) «Registro Nacional de la Agricultura familiar (ReNAF). Caracterización estadística por región». Buenos Aires, 66 págs.

Murmis, M. (1994) «Algunos temas para la discusión en la Sociología Rural Latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de incluidos y excluidos». En revista *Ruralia*, Nº 5. Buenos Aires.

Muzlera, J. (2009) «Chacareros del siglo XXI. Herencia, familia y trabajo en la Pampa Gringa». En *Imago Mundi*, junio de 2009. ISBN 978-950-793-088-1.

Neiman, M. (2010) «La agricultura familiar en la región pampeana argentina. La utilización de los factores de producción y su relación con nuevas dinámicas familiares». En *Mundo Agrario*, La Plata, vol. 11, Nº 21, segundo semestre de 2010.

Nogueira, Ma. E. (2013) «Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja». En *Mundos Rurales del Trabajo: Personajes y Representaciones. Trabajo y sociedad*. Versión On-line ISSN 1514-6871. Santiago del Estero, *Trabajo y sociedad* Nº 21.

Schumpeter, PÁG. A. (1942) «Capitalismo, socialismo y democracia». Barcelona, Ed Laertes. ISBN 9788475830124.

Stevenson, B. (2010) *Breaking away: How great Leaders create Innovation that drives sustainable growth and why others fail*. New York, McGraw Hill.

Obschatko *et al.* (2007) «Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002» (2da. Edición revisada y ampliada) En E. Scheinkerman de Obschatko; Ma. PÁG. Foti; M. E. Román. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina. Serie Estudios e investigaciones, 127 pág. + 1 CD ROM. URL: [http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/PP\\_2da\\_ed.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/PP_2da_ed.pdf)

Obschatko, E. (2009) «Las explotaciones familiares en la República Argentina. Un análisis a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002». En Buenos Aires, PROINDER-IICA. URL: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/MAGyP-IICA.pdf>

- Paz, R. y R. de Dios (2011) *Actores sociales y espacios protegidos*. Buenos Aires, Ed. Magna.
- Paz, R. y S. Bruno (2013) «El potencial de la agricultura familiar y los espacios protegidos: lineamientos para el diseño de políticas públicas». En *Mundo Agrario*, La Plata. vol. 13, N° 26, junio 2013, 27 pág.
- Picabea F. y H. Thomas H. (2011) «El rastrojero. Análisis sociotécnico del proyecto de producción automotiz local integrada en la segunda presidencia peronista (1952-1955)». En *Realidad Económica N° 261, 1° de julio/15 de agosto de 2011*, p. 29. Buenos Aires, Ed. IADE.
- Prividera, G. (2011) «La tecnología como factor relevante en las trayectorias de la Agricultura familiar». En VIII Jornadas de Investigación y Debate, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, Argentina.
- Ramilo, D. y G. Prividera (2013) *La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio*. Buenos Aires, Ediciones INTA, 310 pág. ISBN 978-987--679-198-.
- Rogers, E. M. (1962) *Diffusion of innovations*. New York, Free Press.
- Román, M. (2014) «Agricultura familiar: concepto, polémicas y algunas cifras para la Argentina». En *Ciencia Hoy*, N° 140, dedicado a la agricultura familiar. Buenos Aires, 02/08/2014. <http://cienciahoy.org.ar/2014/08/agricultura-familiar-concepto-polemicas-y-algunas-cifras-para-la-argentina/>
- Salcedo, S; A., P. De la O y L. Guzmán (2014) «El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe». En FAO 2014, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. S. Salcedo y L. Guzmán Editores, Santiago, FAO, págs. 17 a 34.
- Sampaio, Plinio (2011) «La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada». En Dossier: *Os movimentos camponeses na América Latina*. En CLOC/Via Campesina [<http://www.ritimo.org/article759.html>].
- Schiavoni, G. (2010) «Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina». En *Las agriculturas familiares en el MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires, ediciones CICCUS, págs. 43 a 6.
- Schneider, S. (2012). «La construcción del concepto de agricultura familiar en América Latina». En el II Taller de Expertos sobre Agricultura Familiar, 28 y 29 de agosto. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/filead->



min/templates/iniciativa/content/pdf/eventos/agric-fam-centroamerica-2012/Construccion\_del\_concepto\_de\_Agricultura\_Familiar\_-\_Sergio\_Schneider.pdf

Sorondo, PÁG. M. (2015) «Dónde está...». Nota de tapa en *Suplemento Cash, Diario Página 12*, 25 de Enero de 2015, Buenos Aires. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8237-2015-01-25.html>

Thomas, H. y A. Lalouf (2006) «Trayectorias socio-técnicas, estilos de innovación y cambio tecnológico, resignificación de tecnologías y conocimientos genéricos en países subdesarrollados». En VI Jornadas latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la tecnología (ESOCITE).

Tort, Ma. I. (2009) *Innovaciones que promueven los programas del INTA y priorizan las unidades de extensión: relevamiento de experiencias de innovación a nivel nacional*. 1a ed., Buenos Aires, Ediciones INTA. ISBN 978-987-1623-17-4, 160 pág.

Tort Ma. I. y P. Lombardo (1993) *Las cooperativas de trabajo agropecuario en la Argentina. Algunos estudios de caso*. Buenos Aires, Ed INTA.

Tort, Ma. I. y M. Román (2005) «Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos». En González, Ma. C (coord.) *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferencias zonales*. Buenos Aires, Edit. Astralib, págs. 35 a 65.

Urcola, M. (2013) «Estrategias socio-productivas y agricultura familiar: las nuevas tecnologías y sus implicancias en las relaciones familiares y productivas en una localidad del sur santafesino». En *Mundo Agrario*, La Plata, Vol. 13, N° 26, junio 2013. ISSN 1515-5994.

Villagra, C. y G. Prividera (2013) «Caracterización de la agricultura familiar en el partido de Lobería (Buenos Aires, diciembre 2009)». En Ramilo, D. N. y G. Prividera (compiladores) *La Agricultura Familiar en la Argentina. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales. La Agricultura Familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio*. Buenos Aires, Edic. INTA, págs. 13 a 46. URL: <http://inta.gob.ar/documentos/la-agricultura-familiar-en-la-argentina>

# **Concentración económica y cuestión agraria en el agro pampeano del siglo XXI (contribución para la discusión)**

*Eduardo Azcuy Ameghino*

## **Apuntes en torno a la conceptualización de la concentración económica**

Establecido el hecho de que existe una tendencia económica en curso (en 2014) en virtud de la cual durante los últimos cincuenta años han desaparecido en la región pampeana numerosas explotaciones agrarias pequeñas y medianas —mayoritariamente de base familiar— aumentando el tamaño promedio de las restantes y habiendo crecido el papel de las unidades más extensas, etc., coincidimos en que nos hallamos frente al desarrollo de un fenómeno al que suele calificarse como de concentración económica. Veamos con mayor detalle el concepto y sus significados.

La noción de concentración se utiliza habitualmente para denotar procesos mediante los cuales dentro de una rama de la producción o de los servicios se verifica que, sobre el total de unidades que concurren, unas se expanden mientras que otras se mantienen estables, retroceden o desaparecen. De resultados de lo cual, una porción creciente de la producción va siendo controlada por las firmas que incrementan el volumen de sus operaciones como expresión de la acumulación de capital realizada por determinados agentes económicos.

En el caso de la agricultura, aún más que en otras actividades, dada la limitación —de acuerdo con los niveles tecnológicos vigentes en cada momento histórico— de las tierras aptas para cultivo, el crecimiento de una parte de las empresas implica la retracción total o parcial de muchas de las restantes. Lo cual se debe a que la condición y base de la producción agrícola, la tierra, no es reproducible, ni movable de su enclave geográfico. De manera que si unos siembran más hectáreas, otros deben dejar de hacerlo, toda vez que —con los matices del caso— la superficie total disponible es aproximadamente la misma.<sup>1</sup> Así, la imagen del fenómeno muestra la tendencia a la concentración de la producción: las unidades más grandes cosechan un volumen progresivamente mayor de producto respecto a las demás.

Ahora bien, ¿por qué se concentra la producción argentina de granos exportables?

La producción se concentra *porque el capital se concentra*, vinculados ambos términos por un proceso interactivo y retroalimentado, y el modo principal en que lo hace es, *ceteris paribus*, mediante la progresiva monopolización de la superficie cultivable por parte de los concentradores.

Cuanto más dinero (capital) se destina para organizar la producción en forma rentable, mayor extensión esta puede abarcar, alcanzando por ende volúmenes crecientes de producto.

Ordenando los conceptos, se podría decir que, al aludir al proceso de concentración económica en la agricultura pampeana, la referencia es a la tendencia a la concentración del capital —cuyas diferentes personificaciones o agentes organizan la producción con vistas a la obtención de plusvalía—,<sup>2</sup>

---

1 Por otra parte, cuando los incrementos en la superficie cultivada se producen en detrimento de la ganadería, está comprobado que quienes protagonizan centralmente dicha expansión son los agentes económicos que operan las mayores escalas productivas.

2 Al respecto, es conveniente recordar que en el capitalismo el objetivo de la producción es la

la cual se despliega mediante el incremento de las escalas productivas, cuya base se halla en el acaparamiento del uso de la tierra, y cuyo resultado es un incremento en la concentración de la producción (Fernández, 2010).

Cabe agregar que otra forma en que se expresa la concentración del capital y un aumento en línea de la producción, que en algunos casos puede verificarse sin una expansión de la superficie cultivada, es la intensificación del cultivo mediante la búsqueda de mayores rindes en virtud de un aumento de la inversión de capital por hectárea (incremento de la fertilización, riego, semillas de mayor potencial, maquinaria más eficiente, etc.).

Definida la centralidad y rol articulador de la concentración del capital, nos preguntamos, ¿qué significa exactamente este concepto? «*La concentración no es más que otro término para designar la reproducción en escala ampliada*», es decir la acumulación de capital. La acumulación se reduce a la reproducción del capital en una escala progresiva.<sup>3</sup>

Dicha acumulación en tanto fenómeno económico se expresa bajo la forma de una tendencia contradictoria, aunque sostenida en el mediano y largo plazo, la cual resulta inherente a la naturaleza del modo de producción capitalista, y refleja el hecho de que mientras «una parte de la plusvalía es gastada por el capitalista, como renta; otra parte, es invertida como capital, o acumulada». Al hacer referencia a una tendencia aludimos a la variabilidad —más notable en el plano microeconómico— que registra la proporción de gasto e inversión a lo largo del tiempo, la cual depende de múltiples factores, no siempre sujetos a la voluntad del capital.

---

generación de plusvalía, que se realiza a través de la producción de mercancías; es decir que el capital se invierte para valorizarse mediante la absorción de trabajo vivo a través del intercambio desigual característico del sistema de relaciones salariales.

3 «El empleo de plusvalor como capital, o la reconversión de plusvalor en capital, es lo que se denomina acumulación del capital». Marx, Karl. *El capital*. Tomo III, Siglo XXI, México, 1981, p. 713 y 779.

Sin perjuicio de esta precisión y sus variadas consecuencias, se puede afirmar que en general «el desarrollo de la producción capitalista convierte en ley de necesidad el incremento constante del capital invertido en una empresa industrial, y la concurrencia impone a todo capitalista individual las leyes inmanentes del régimen capitalista de producción como leyes coactivas impuestas desde afuera. Le obliga a expandir constantemente su capital para conservarlo, y no tiene más medio de expandirlo que la acumulación progresiva» (Marx, 1965:499).

Claro que esta pulsión, al pasar de la formulación teórica al terreno empírico, presenta múltiples gradaciones y variaciones, ya que no todos los agentes económicos se hallan en condiciones de acumular regularmente capital, ni en todos los casos la ganancia obtenida en una actividad económica se reinvierte en la misma. Puntualmente en la agricultura, si bien los capitalistas en condiciones de hacerlo responden a la ley que los impulsa a «expandir constantemente su capital», no lo hacen ni mecánicamente, sino con arreglo a una serie de consideraciones acerca del nivel de precios, las condiciones de funcionamiento del mercado, los tipos de cambio, las tasas de interés, las condiciones meteorológicas, etc.<sup>4</sup> Lo cual debe ser especialmente tenido en cuenta al «pasar de la teoría al análisis de los casos» (Vilar, 1978: 212).

Por otra parte, la tendencia al incremento de la inversión de capital se procesa condicionada por la competencia, lucha que

Se libra mediante el abaratamiento de las mercancías. La baratura de las mercancías depende, *caeteris*

---

4 Así, por ejemplo, según una investigación realizada entre numerosos productores pertenecientes a los grupos CREA, el 56 % de los encuestados respondió que el actual «no es un momento adecuado para invertir». *El Cronista Comercial*, 3 de abril de 2013.

*paribus*, del rendimiento del trabajo y este de la escala de producción. Según esto, los capitales más grandes desalojan necesariamente a los más pequeños (...) al desarrollarse el régimen capitalista de producción, aumenta el volumen mínimo del capital individual necesario para explotar un negocio en condiciones normales (...) la concurrencia termina siempre con la derrota de muchos capitalistas pequeños, cuyos capitales son engullidos por el vencedor, o desaparecen (Marx, 1965: 530).

Expresados hace un siglo y medio, estos conceptos —nacidos de la observación del régimen del capital— resultan consistentes con lo esencial del fenómeno de la concentración económica que se verifica en el agro pampeano a partir de la segunda mitad del siglo XX (Azcuy Ameghino, 1998), y resultan útiles para guiar la investigación de las formas específicas y actuales que reviste.

En líneas generales hemos aludido hasta aquí a capitales situados de manera relativamente estable en el sector agrario —cuyo devenir los coloca frente a las alternativas de la acumulación, la reproducción simple y la operación a pérdida—, los cuales se constituyen en los actores más permanentes del proceso de concentración del capital. En este contexto cabe hacer referencia a los casos en que la inversión de capital en el agro se presenta bajo la forma de un negocio eventual, puntual y acotado en el tiempo (Azcuy Ameghino, 2008), como ocurre con frecuencia con los emprendimientos basados en capitales extra-agrarios que, especialmente desde mediados de los 90, se colocan irregularmente en la producción de granos (generalmente bajo la forma de *pools*, fondos de inversión y fideicomisos).<sup>5</sup>

---

5 Cuando se alude al *pool* o *pools* debe entenderse que, para evitar reiteraciones, nos estamos

Esta puntualización obedece a la necesidad de pensar y problematizar el modo en que estas empresas transitorias —incluidas también las originadas en el sector— inciden en la estructura económica de las explotaciones agropecuarias y en la tendencia a la concentración del capital.

Con justa razón, aun cuando solo aportan parcialmente al fenómeno,<sup>6</sup> se las asocia con la concentración económica toda vez que la aparición de un nuevo *pool* conlleva una fuerte inversión de capital, cuyos administradores —como parte de la organización de la producción que acometen— suelen alquilar miles de hectáreas, las que generalmente encuentran dispersas entre varios propietarios de diversos tamaños, quienes en muchos casos al cederlas —por necesidad o conveniencia— abandonan también su condición de productores.

Su modalidad de trabajo durante los últimos veinte años, característica en general de la cúpula capitalista del sector, consiste en vincular mediante una red de contratos a proveedores de servicios de labores, a propietarios de tierras, y —en algunos casos— a proveedores de insumos e inversores externos, colocándolos bajo una dirección única que opera en calidad de organizadora de la producción,<sup>7</sup> la cual puede corresponderse con diversas encarnaciones del capital, desde poderosos empresarios inversores de su propio dinero hasta transitorios administradores del ajeno, resultando común que ambos roles se combinen. De esta manera, el plusvalor creado mediante la producción agrícola (por asalariados y, en menor medida, productores familiares) se

---

refiriendo a todas las formas mencionadas.

6 De acuerdo con los datos censales de 2002, los principales tomadores de tierras de terceros son, con gran ventaja sobre los arrendatarios puros, los propietarios que combinan ambas tenencias para ganar escala productiva. Al respecto, ver: Arceo (2010).

7 Una visión de «el trabajo en red» o «red de producción» se puede encontrar en Prosdociimi (2012).

distribuye entre los organizadores y titulares del *pool* —incluyéndose allí la comisión o remuneración de la gestión— y el resto de los participantes del negocio, bajo las formas de ganancia, renta e interés.

Desde la perspectiva del análisis de la tendencia a la concentración del capital en el agro puede concluirse, en primer lugar, que el accionar de los *pooles*, fondos y fideicomisos *la fortalece y dinamiza*; y en segundo, que este tipo de emprendimientos puede también, en determinadas circunstancias, aportar un factor de inestabilización, e incluso imponer reversiones parciales en la marcha ascendente de la reproducción ampliada del capital agrario, toda vez que —más que cualquiera de sus otras expresiones— su presencia en la actividad agrícola puede resultar marcadamente coyuntural.<sup>8</sup>

Cabe señalar, complementariamente, que siendo el de los *pools* el ejemplo más citado —y denunciado— en relación con las pugnas que se despliegan alrededor del uso de la tierra, resulta conveniente prestar atención al hecho de que entre sus justos críticos se suelen emboscar, difuminando su propia responsabilidad respecto al grado de concentración, tanto los grandes propietarios puros (ya sean tradicionales o de origen más reciente) como quienes operan a crecidas escalas sobre la base de combinar propiedad y arrendamiento y/o contrato accidental.

---

8 Un buen ejemplo de lo afirmado es el anuncio del grupo El Tejar sobre el abandono de las siembras en campos arrendados en Argentina (*La Nación*, 20-4-2013), lo cual supone que liberará al mercado las decenas de miles de hectáreas que había tomado en virtud del pago de condiciones de alquiler difíciles de igualar. Nótese que en el supuesto de que ante una caída general en la rentabilidad agrícola esta conducta fuera replicada por la mayoría de los *pools*, muy probablemente se registraría una, al menos momentánea, desconcentración. Entendiendo por ello el reemplazo, por ejemplo, de una unidad de 50.000 hectáreas por varias que de todos continuarán siendo grandes; es decir, una desconcentración al interior de la concentración.



## Problemas, interrogantes y política en torno a la cuestión agraria pampeana en el siglo XXI

Tradicionalmente, la cuestión agraria se focalizó en los países con incipiente o irregular grado de desarrollo del capitalismo, en muchos casos dependientes, con fuertes supervivencias de modos de producción anteriores y extensos campesinados más o menos sujetos, con poca tierra y/o sin tierras. Por eso, entre fines del siglo XIX y la primera mitad del XX, no resultó tan habitual la emergencia de este tipo de planteos en los países capitalistas más maduros (lo cual no implica una mengua de la importancia de los problemas sociales del sector, ni que no hayan sido objeto de conflictos y profundas discusiones), siendo sí comunes en sitios como China, Rusia, Cuba y en la mayoría del Tercer Mundo, generalmente asociados a la presencia y preocupaciones de organizaciones políticas de carácter socialista que pensaron las transformaciones agrarias en el marco de la lucha revolucionaria articulada en torno a la unidad obrero-campesina (Guevara, 1997: 206).

Al respecto, por más de una razón resulta ilustrativo el caso alemán —con una gran diversidad de grados y tipos de desarrollo del capital en el campo según regiones—, en cuyo análisis se han remarcado «todas las cuestiones particulares de la cuestión agraria: la relación entre la grande y la pequeña explotación, el endeudamiento, el derecho de sucesión, la escasez de mano de obra, la competencia de ultramar, etc.»; al mismo tiempo que se precisaba que el punto más álgido del asunto consistía en la vigencia de diversas supervivencias precapitalistas, incluidos «los restos de sujeción feudal que aún existen en Alemania» (Kautsky, 1984: CVIII y 409).

En general, la cuestión agraria tal como se la entendió en forma clásica, especialmente desde el marco teórico

marxista, se asocia con un medio rural donde las clases que la protagonizan centralmente —expresando en sus relaciones el núcleo de la conflictividad económica, social y política— son el campesinado y los terratenientes, siendo relativamente menor la importancia de la burguesía y el proletariado, que prioritariamente suelen aparecer corporizados por campesinos ricos (patrones) y campesinos pobres y semiproletarios (asalariados), a tono con la debilidad relativa que en esos casos presenta el desarrollo del capitalismo.

Un régimen de tenencia de la tierra caracterizado por un importante papel de la gran propiedad y los latifundios puede ser parte *del referido tipo* de cuestión agraria si se dan las demás características especificadas —el control de la tierra como un atributo del dominio de determinadas personas sobre los productores directos—, pero probablemente no lo sea cuando se trata de un agro capitalista liberado en lo fundamental de rémoras precapitalistas, aun cuando la propiedad y la renta de la tierra se hallen especialmente concentradas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, creo atinado afirmar que así como identificamos una cuestión agraria pampeana (*circa* 1890-1950) consistente con los rasgos propuestos (Azcuy Ameghino, 2013), *no existe actualmente* —segunda década del siglo XXI— un problema agrario encuadrable en los términos planteados más arriba, característicos de una época donde se hallaba todavía a la orden del día la lucha por reivindicaciones como el acceso pleno a las libertades capitalistas, propias de un período histórico en el cual la transformación democrático burguesa de la sociedad mantenía todavía tareas inconclusas.

Lo cual no significa, ni mucho menos, que la conflictividad social y la lucha de clases hayan abandonado el escenario rural pampeano, sino que se anudan en buena medida

—como hemos planteado más arriba— alrededor del proceso de concentración del capital, de la producción y del uso de la tierra. Y también en torno al acaparamiento de la propiedad y la renta de la tierra, la crisis de la agricultura familiar capitalizada, la superexplotación de los asalariados —especialmente los agrícolas—,<sup>9</sup> y el creciente deterioro de los bienes comunes naturales y el ambiente.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que la tendencia a la concentración y centralización del capital es inherente al capitalismo, una conclusión radical sería que para enfrentarla exitosamente debería eliminarse dicho modo de producción.

De ser este el punto, la cuestión agraria podría quedar asimilada y subsumida en la cuestión —pura y dura— del capitalismo. Lo cual, aunque correcto en la esencia, se nos presenta en primera instancia como un planteo *en algunos sentidos* reduccionista, y poco consistente con aspectos fuertes de la realidad social agraria.

Y también crece el riesgo de rozar la apologética, ya que, «simplemente porque el capitalismo funciona así», se puede acabar exaltando «la potencia productiva» del capital:

¿Tenemos admiración por los logros de un Grobocopatel en el terreno de la producción agropecuaria? Sin ninguna duda. La Argentina socialista del futuro se va a encontrar con un grado muy elevado de la productividad del trabajo. Desmontar estructuras productivas

---

9 Nótese que con el concepto de superexplotación no aludimos a que los operadores de sembradoras, cosechadoras y fumigadoras vivan peor o sean más pobres, por ejemplo, que el peón de estiba o tareas generales, sino que el tiempo de trabajo excedente —el plusvalor— que rinden dichos agricultores es larguísimo superior al necesario corporizado en sus remuneraciones, en virtud de la extraordinaria productividad que alcanza la fuerza de trabajo aplicada en el laboreo de tierras ubicadas en una de las regiones más fértiles del planeta. Al respecto, ver Villulla (2010).

de ese tipo... es pretender llevar las fuerzas productivas al nivel de un siglo atrás. Es simplemente barbarie (Sartelli, 2010).

Bueno, el asunto es que dichas «estructuras productivas» —una de las expresiones del gran capital— se hallan en el centro mismo del problema agrario, y al observar su dinámica, efectos socioeconómicos (agricultura sin agricultores, desierto verde) y ambientales, se facilita la percepción de que, objetivamente, los sectores populares asociados con las problemáticas del mundo rural pampeano exceden a los trabajadores asalariados. Se cuentan entre ellos los productores de base familiar, los pequeños capitalistas, buena parte de los pequeños y medianos contratistas de servicios y de los mini-rentistas; más todo un abigarrado contexto social estructurado en torno a la existencia de este conjunto, compuesto por comerciantes y fabricantes, prestadores de todo tipo de servicios, instituciones educativas y de salud, profesionales en general, etc.<sup>10</sup>

En este sentido, la experiencia práctica del desarrollo de la conflictividad agraria confirma la potencialidad política de este bloque social (Azcué Ameghino y Martínez Dougnac, 2013), cuyas heterogéneas contradicciones con el capitalismo dependiente argentino nos inducen a concluir que, dadas determinadas circunstancias y condiciones, su movilización y acción colectiva articuladas por un programa multisectorial y multipartidario puede formar parte de las vías de aproximación a una reestructuración progresista (antiimperialista, antioligárquica y popular) del territorio rural y de nuestra sociedad en general.

---

10 Más allá de los sujetos sociales enumerados, de acuerdo con la formulación propuesta, la cuestión agraria no se agota en el ámbito rural, sino que incumbe a una amplia mayoría de la población del país atenta a la equidad, la democracia, la preservación de los bienes naturales comunes y el cuidado del ambiente.

Entonces, teniendo en cuenta estas consideraciones, pero también la intimidad compartida por la concentración económica y el régimen del capital, ¿resulta correcta —no en términos teóricos generales, o en una perspectiva de larga duración, sino aquí y ahora— la asimilación y reducción del problema agrario pampeano actual al del capitalismo? ¿Existen otras posibilidades y matices interpretativos? Veamos al respecto, algunos problemas y desarrollos posibles.

Una línea de exploración podría ser observar las particularidades del agro respecto a otros ámbitos de la economía e indagar si algunas de ellas entregan especificidades suficientes para determinar una cuestión agraria que no implique en cuanto a su resolución un enfrentamiento directo, en bloque, contra el capitalismo, instalando como oposición social única o prioritaria burguesía-proletariado.

Así, cabe preguntarse, por ejemplo: ¿la concentración del capital (y de la producción) en el agro es distinta que en la industria, la banca o el comercio? ¿Cuáles son las diferencias? ¿Expresan «especificidades suficientes»? Todo pensado bajo el entendimiento de que estamos realizando el difícil ejercicio de hallar contrastes sectoriales en la concentración, la cual, como vimos, no es otra cosa que la reproducción ampliada del capital, su acumulación.

En la búsqueda de particularidades de lo agrario no puede ignorarse uno de sus rasgos más distintivos: el carácter de condición y principal medio de producción que reviste la tierra, con sus cualidades de limitada, fija e irreproducible. Lo cual se halla en el origen de la teoría de la renta (Marx, 1965) y de la explicación de cómo y por qué —en general— la propiedad territorial impide que la ganancia extraordinaria quede en poder del capital. Esto, sin embargo, en condiciones de producción capitalistas normales no habilita la existencia de una cuestión agraria distinta de la inherente

al propio capitalismo. Por otra parte, aunque es verdad que en Argentina dicha propiedad territorial se distingue por el fuerte peso del latifundio, no se trata ya de aquel latifundio de inmediato y efectivo origen precapitalista —expresión y sostén de relaciones sociales vetustas— característico de la antigua cuestión agraria (*circa* 1890-1950), sino de uno subsumido al dominio de las relaciones de producción capitalistas.

Pero aún así, la acumulación de tierras en pocas manos y el consiguiente acaparamiento de la mayor parte de la renta —unos 8000 millones de dólares anuales— (Azcuy Ameghino, 2009) es un problema que atañe no solo a la clase obrera, sino que perjudica a otros sujetos sociales, en condiciones en las cuales al menos una parte de la renta —la absoluta y/o de monopolio— debe ser pagada por el conjunto de la sociedad al estar recargada en los precios de mercado. En este sentido, tanto avanzar en restringir el control que ejerce la elite terrateniente sobre buena parte de la superficie del país, como en capturar mayores porciones de la renta que se embolsa utilizándolas para financiar políticas orientadas al bienestar de las mayorías sociales, implica un tópico programático que argumenta a favor de una cuestión agraria no necesariamente coincidente con la «del capitalismo».

Otra particularidad sería que se trata de una rama donde muchos individuos asentados en la producción de base familiar reproducen su existencia antes que su capital (reproducción simple, modo de vida, acumulación eventual), aunque en las actuales condiciones de producción vigentes en la sociedad no estarían obligados a hacerlo de esa manera, ya que disponen, al menos en teoría, de otros modos de ganarse la vida. Claro que lo mismo ocurre también en la industria, donde numerosos talleristas, cuentapropistas, microempresarios, etc. concurren junto al resto de los

capitalistas. Y lo mismo en el comercio. Ciertamente hay más pequeños comerciantes —y también muchos industriales— que «desaparecen» al igual que los chacareros y capitalistas agrarios más débiles (y no lo hacen precisamente por falta de capitalismo).

Se podría decir que, a diferencia de otras ramas productivas, el agro organiza socialmente vastos territorios, articulando el esqueleto principal de numerosos pueblos y ciudades (Cloquell, 2013), ejerciendo influencia sobre el poblamiento, las modalidades de ocupación del espacio, el mercado de trabajo, la cultura local, los recursos naturales y el ambiente. En este sentido, en mayor medida que lo industrial o comercial, sus características y dinámica seguramente influyen de un modo más determinante sobre el conjunto de la trama social rural.

Consideremos ahora lo que la historia (la vida concreta) le agrega a la teoría (la construcción teórica del capital), y lo que lo político-ideológico le suma a la economía. De este modo aludimos a la influencia (origen, antecedente, referencia) ejercida por el hecho de que hasta hace pocas décadas haya existido una cuestión agraria, *cuya proyección* —con eventos paradigmáticos como el Grito de Alcorta—, incluida la permanencia aggiornada de terratenientes y chacareros, mantiene vivos y vigentes elementos político-culturales-históricos e identidades colectivas que, al combinarse con las nuevas —y también algunas antiguas— contradicciones, le otorgan a la conflictividad social agraria pampeana del siglo XXI características diferenciales respecto a otras ramas de la producción en las que también se verifican procesos de concentración del capital y liquidación de pequeños productores.

Lo cual puede resultar un factor de peso para el ejercicio de reflejar —y construir conceptualmente— un problema agrario que, incluyéndolo, no reduzca la conflictividad

social rural al enfrentamiento entre burgueses y proletarios, asignando también un papel jerarquizado a la pequeña producción en general, y a la producción de base familiar chacarera en particular, en tanto víctima y actor de la lucha de clases en el campo. En este sentido, al menos pensando el asunto desde el punto de vista de quienes se plantean la búsqueda de *vías de aproximación idóneas* para el logro de cambios sociales radicales, la formulación propuesta realza la existencia de un espacio objetivo que admite el ejercicio de una decisión/elección política en una u otra dirección.

Junto con los aspectos socioeconómicos y políticos existe otra dimensión, ya anticipada, de la cuestión agraria, en tanto los territorios rurales constituyen uno de los escenarios fundamentales de *la problemática del cuidado y conservación de los recursos naturales y el ambiente*. Lo cual fue señalado con toda claridad hace más de un siglo y medio:

Todo progreso realizado en la agricultura capitalista no es solamente un progreso en el arte de esquilmar al obrero, sino también en el arte de esquilmar la tierra, y cada paso que se da en la intensificación de su fertilidad dentro de un período de tiempo determinado, es a la vez un paso dado en el agotamiento de las fuentes perennes que alimentan dicha fertilidad (Marx, 1965: 423).

Circunstancia que, con tener estratégicamente como blanco al capital —en tanto articulador de una relación esencialmente perversa con la naturaleza—, excede la por cierto que decisiva incumbencia de la clase obrera, y se constituye en una preocupación extendida entre el conjunto de los sectores populares. Así, acciones como el consumo indiscriminado de los recursos forestales, la contaminación del agua y del aire, la degradación del suelo, el incremento



de la desertificación y la pérdida de biodiversidad —entre otros efectos de prácticas tales como el avance del monocultivo sojero, la agricultura minera y el uso indiscriminado de agroquímicos— resultan, o deberían resultar buena política mediante, asociables con los intereses de un puñado de depredadores, sus voceros y otros facciosos, quienes de esa manera acaban enfrentados a la inmensa mayoría de la población.

Si bien las problematizaciones y argumentos expuestos hasta aquí toman como referencia principal el ámbito pampeano, en el cual la producción familiar que subsiste corresponde a un campesinado capitalizado —habitualmente reconocido como chacarero o *farmer*—, no existe una muralla infranqueable entre este territorio y los no pampeanos, donde los diferentes puntos que hemos resalado se manifiestan en plenitud, aunque con intensidades y eficacias desiguales según los diferentes ambientes y grados de plasmación del régimen capitalista.

Sin perjuicio de esta caracterización, y de la creciente, aunque inestable,<sup>11</sup> «pampeanización» observable en áreas del NOA y NEA, deben considerarse las irreductibles especificidades de estas regiones, entre las cuales —en términos de sumar contenidos a la cuestión agraria— sin duda la más relevante es la existencia de un campesinado de tipo tradicional —no capitalizado, sin acumulación, cumplido si alcanza una reproducción simple—, en el cual coexisten las raíces criollas con un fuerte peso de los pueblos originarios. Este sujeto social lucha por la tierra, que

---

11 Al respecto, es preciso tener presente que dicha «pampeanización» expresa una tendencia relativa sostenida en la posibilidad cierta —y en la experiencia efectiva— de valorización del capital en los territorios concernidos, de manera que cualquier factor de peso que afecte negativamente la ecuación que sostiene la referida rentabilidad (sequías, deterioro del suelo, caída de precios internacionales, políticas públicas adversas, etc.) puede imponer la retroversión parcial o total del avance de la frontera agraria por un período temporal indefinido.

generalmente ocupa ancestralmente, aunque con frecuencia no se le reconocen títulos legales, y por el derecho a reproducir la existencia en sus específicas condiciones de producción, las cuales suelen resultar insuficientes para tal efecto. En este sentido sus reivindicaciones son de carácter esencialmente democrático-popular, y también aportan a una cuestión agraria más amplia que el enfrentamiento burguesía-proletariado.

Concurrentemente con algunos de los puntos ya mencionados, el argumento de mayor peso que —desde la perspectiva que analizamos el asunto— justifica y estimula distanciarse de una versión sesgadamente unilateral de la problemática agraria en términos de puro anticapitalismo, es que la *determinación fundamental* que caracteriza la estructura socioeconómica del país consiste en su inserción dependiente en la economía mundial y su subordinación respecto a las potencias imperialistas que operan y disputan en ella.<sup>12</sup>

Fenómeno absolutamente presente en el ámbito rural y agroindustrial, (Azcuy Ameghino, 2011) que impone pensar las formas actuales de la problemática agraria (incluido el eslabonamiento de los productores primarios en cadenas donde el capital concentrado, en muchos casos extranjero, se queda con la parte del león) imbricadas y articuladas con lo que tradicionalmente se ha denominado la lucha por la liberación nacional.<sup>13</sup> En relación con lo cual, no es difícil percibir que, en lo fundamental, la cúpula

---

12 Solo como ejemplos de una densa bibliografía al respecto, mencionamos: Braun (1973), Ciafardini (2002) y Esteban (1972).

13 Así, ejemplificando uno de los modos en que puede analizarse esta relación, y toda vez que en el mundo actual «adquieren un protagonismo importantísimo las grandes empresas agroindustriales transnacionales», se ha señalado que «la lucha por la tierra y la reforma agraria también incluye una lucha en contra del modelo de agricultura industrial o agroalimentario impulsado por estas transnacionales» (Teubal, 2003).

burguesa-terrateniente del sector agrario forma parte de los intereses que han sostenido históricamente el carácter dependiente, deformado y limitado del capitalismo argentino, y continúan haciéndolo.<sup>14</sup>

Instalados en este escenario, donde una gran mayoría de la sociedad (que incluye centralmente a la clase obrera pero no se agota en ella) puede, resultados de las vicisitudes políticas mediante, confluir alrededor de la prioridad del logro de una auténtica independencia, resulta razonable concluir que la lucha por la resolución de los más inmediatos problemas agrarios —entre cuyos directos interesados se halla la producción de base familiar, chacarera y campesina— hallará sus mejores posibilidades por la vía de la suma y articulación de las reivindicaciones (un programa político común) de todos los sujetos sociales entre los cuales predominan las contradicciones con el actual estado de cosas. Lo cual implica un rumbo para las luchas populares distante de lo que sería una propuesta dirigida en primera instancia a, por ejemplo, expropiar a «la burguesía» e instalar la colectivización de tierras y medios de producción.

## Conclusiones breves para un debate prolongado

Para las corporaciones transnacionales, el gran capital, los terratenientes y la legión de sus voceros —pagos, vocacionales o despistados— no existe una cuestión agraria en Argentina, y supongo que en ninguna otra parte. Ellos solo hablan de rentabilidad, productividad, inversiones, nuevas tecnologías, libre juego del mercado... y de los modos de

---

14 «En toda sociedad dependiente nos encontramos con el proceso básico que hace de su capitalismo un capitalismo deformado; la subordinación del proceso de acumulación y reproducción al proceso de acumulación del capital monopolista financiero internacional consagrado a la extracción de plusvalor local» (Murmis, 1974).

apropiar la mayor cuota posible del plusvalor social. Poco le preocupan las dos fuentes originarias de toda riqueza: la tierra y los seres humanos.

En cambio, partiendo prioritariamente de la defensa irrestricta de las grandes mayorías populares y de la naturaleza, resulta indudable la vigencia de una cuestión agraria que reúne y articula la identificación, el análisis crítico y las posibles vías de resolución de un conjunto heterogéneo de problemas, entre los cuales hemos resaltado: la concentración económica —del capital, la producción y la tierra— y la crisis de la pequeña y mediana producción, especialmente la de base familiar; la vigencia de la gran propiedad territorial y su apropiación parasitaria de buena parte de la renta del suelo; las pésimas condiciones de vida y trabajo de los asalariados rurales —incluidos los superexplotados hacedores invisibles de las cosechas récord—, faltos de protección y regulación de las relaciones laborales en el campo; la depredación de los bienes naturales comunes, el deterioro de los ecosistemas y del ambiente; y la situación del campesinado tradicional y los pueblos originarios, arrinconados en territorios cada vez más marginales, con inciertos o ausentes derechos sobre sus tierras, empobrecidos y menoscabados en sus culturas y tradiciones.

Si bien hemos articulado estas notas a partir de la región pampeana y el agudo proceso de concentración económica que se viene agudizando allí durante los últimos veinte años, resulta evidente que los puntos señalados se verifican en la totalidad del escenario rural nacional,<sup>15</sup> por lo que bien

---

15 Por el tipo de desarrollo socioeconómico histórico de la región pampeana, que limitó severamente su supervivencia, la cuestión campesina tiende a ubicarse próxima a los núcleos productivos de las llamadas economías regionales, en territorios de baja capitalización, en áreas donde la expansión del capital se ha verificado recién en los últimos años (avance de la sojización, minería, petróleo, turismo, etc.) y en territorios marginales para el capital. Cabe recordar que Argentina es un país en el cual, según el censo de población de 2010, el 91 % de sus habitantes revisten

pueden considerarse, en la segunda década del siglo XXI, como el núcleo duro del problema agrario argentino.

Problema agrario al cual, sin perjuicio de su especificidad, lo hemos considerado inescindible del carácter económicamente dependiente del país. En este sentido, retomamos el argumento respecto a que los hombres y mujeres interesados tanto en avanzar en la conquista de la liberación nacional como en la resolución de la cuestión agraria —y en muchas otras contiendas concurrentes en pos de una democracia popular efectiva— constituyen un universo mucho más amplio y heterogéneo que el conformado por quienes hoy priorizan un programa de acción puramente anticapitalista. Un hecho sin duda decisivo, que contribuye a dotar de realismo y factibilidad a la lucha por desarrollar vías de aproximación a los objetivos planteados.

Un camino que debería ser transitado con la certeza de que cada paso solo será seguro —y habrá valido la pena— en tanto que, ahora sí, no queden dudas de que *la caja de Pandora no es otra sino el capitalismo*, y que avanzar en destruir los males que de ella emergen implica ir regulando, debilitando y restringiendo su existencia, hasta que su muerte nos separe.

---

carácter urbano, anotándose un porcentaje de población rural —que incluye al campesinado sin agotarse en él— inferior al 20% en todas las regiones no pampeanas: Cuyo 16,5 %, Patagonia 9,4 %, NEA 19,7 %, NOA 18,8 %.

## Bibliografía

- Arceo, Nicolás (2010) *El rol del sector agropecuario pampeano en la economía argentina, 1960-2007*. Tesis Doctoral. Buenos Aires, Flacso, 2010, p. 162.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (1998) «La evolución histórica de las explotaciones agropecuarias en Argentina y Estados Unidos». En *Realidad Económica*, N° 159.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2008) *Las vicisitudes de la ganancia extraordinaria. Apuntes sobre la renta de la tierra en la Argentina de la sojización*. Documentos del CIEA, N° 3.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2009). «Prueba a nombrar de memoria cinco empresas que estén explotando campos argentinos: propiedad de la tierra y renta terrateniente a comienzos del siglo XXI». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 26.
- Azcuy Ameghino, Eduardo y Fernando Romero Wimer (2011) «El imperialismo y el sector agroindustrial argentino: ideas, referencias y debates para reactivar una vieja agenda de investigación». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, N° 4.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2012). «En torno del Grito de Alcorta y apuntes sobre la conflictividad agraria pampeana en el siglo XX». En *Realidad Económica*, N° 272.
- Azcuy Ameghino, Eduardo y Gabriela Martínez Dognac (2013). «Cosechas récord, concentración económica y retenciones móviles: elementos para el estudio del conflicto agrario de 2008». En VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios, Buenos Aires, 2013.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2013) «La reconfiguración y especificidad de la cuestión agraria pampeana en la segunda mitad del siglo XX». En Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Mendoza, 2013.
- Braun, Oscar (1972). «Desarrollo del capital monopolista en Argentina». En O. Braun (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ciafardini, Horacio (2002) *Textos sobre economía política e historia*. Rosario, Amalevi.
- Cloquell, Silvia (coord.) (2013) *Pueblos Rurales Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Buenos Aires, Editorial CICCUS.
- Esteban, Juan C. (1972) *Imperialismo y desarrollo económico. Las raíces del atraso argentino*. Buenos Aires, Merayo.

- Fernández, Diego (2010) «Concentración económica en la región pampeana: el caso de los fideicomisos financieros». En *Mundo Agrario*, N° 21.
- Guevara, Ernesto «Che» (1997) «Cuba: ¿caso excepcional o vanguardia en la lucha contra el colonialismo?». En: *Obras completas*. Buenos Aires, Legasa.
- Kautsky, Karl (1984) *La cuestión agraria*. México, Siglo XXI.
- Marx, Karl (1965). *El capital*. Tomo III. México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Murmis, Miguel (1974) *Tipos de capitalismo y estructura de clases*. Buenos Aires, La Rosa Blindada.
- Vilar, Pierre (1978) «Historia marxista, historia en construcción». En: J. Le Goff y P. Nora. *Hacer la historia*. Volumen I. *Nuevos Problemas*. Barcelona, Ed. Laia, 1978.
- Sartelli, Eduardo (2010) «En idéntica batalla». En *Razón y Revolución*, N° 20, 2010.
- Prosdocimi, Alejandro (editor) (2012) *Saber sembrar. Gustavo Grobocopatel y la firma argentina que es el futuro de la agricultura*. Buenos Aires, Ediciones Clarín, 2012.
- Teubal, Miguel (2003) «La tierra y la reforma agraria en América Latina». En *Realidad Económica*, N° 200.
- Villulla, Juan M. (2010) «El proletariado agrícola de la pampa sojera y las condiciones históricas de su invisibilidad social». En: Villulla, J. M. y D. Fernández, (comp.) *Sobre la tierra. Problemas del desarrollo agrario pampeano*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

# Apuntes sobre la concentración de la tierra en la Argentina: entre la apropiación terrateniente y la expansión del capital, una historia de despojos y disputas\*

*Gabriela Martínez Dougnac*

## Algunos planteos teóricos iniciales: desposesión y concentración

La expropiación ejercida sobre los productores directos es inherente al modo de producción capitalista. Sabemos que la apropiación por parte del capital de la plusvalía generada por el proletariado es condición necesaria para su reproducción, constituyéndose de esta manera la clase proletaria en la principal expropiada, expropiada del plusvalor que resulta de su trabajo.

Asimismo, desde sus orígenes, vale decir desde los tiempos de la llamada acumulación originaria, el desarrollo del capital está asociado a la expropiación de los productores directos, y ha sido a través de este camino como ha avanzado históricamente sobre los territorios rurales. En la «prehistoria del capital» aparece como condición necesaria para su instalación el arrebato de la tierra, de los instrumentos de trabajo y de los medios de vida de quienes

---

\* Las presentes notas resumen algunos de los temas y problemas desarrollados en Martínez Dougnac, G. «Disputas, acaparamiento y despojo de tierras en la Argentina: "no es la soja, es el capitalismo..."». Revista *Alasru*. Análisis Latinoamericano del Medio Rural. N° 10, UACH, México, 2014.



se verán violentamente lanzados al mercado de trabajo «como proletarios libres y desheredados», convirtiendo de este modo, como señalara Marx, «la propiedad minúscula de muchos en propiedad gigantesca de unos pocos» (Marx, 1983: 952).

En los territorios campesinos de América Latina, cuando éstos son incorporados a los procesos de valorización del capital, tal cual sucede en las provincias del norte argentino —por ejemplo en campos ocupados por pastores que han dispuesto por siglos del monte nativo para la reproducción de su existencia—, las formas de explotación que se imponen exigen la expropiación y el despojo de los antiguos ocupantes, desarrollándose un proceso en cierta forma similar, aunque con rasgos específicos que lo distinguen, al que caracterizara a los orígenes de la acumulación capitalista, y sus improntas de desposeer, acaparar y desplazar.<sup>1</sup>

Efectivamente, también en la versión moderna de la expansión capitalista, en territorios donde hasta el momento no hallaba las condiciones económicas y tecnológicas apropiadas para la valoración de las inversiones a una tasa normal de ganancia, la violencia —burguesa y terrateniente— juega un rol destacado, desestructurando comunidades campesinas, avasallando su antigua ocupación del suelo, desconociendo derechos tanto legales como adquiridos en virtud de un uso prolongado, proletarizando a una parte de los productores familiares —lo cual implica «expropiar» a la comunidad de algunos de sus brazos— y forzando al resto a acomodarse a una nueva vida de aún mayor pobreza y precariedad.<sup>2</sup> En este sentido, a menudo se confunde —

---

1 Para el debate acerca de la denominada «acumulación originaria reiterada» y la «acumulación por expropiación» puede verse, además de Harvey (2005), el artículo de Grijera y Alvarez (2013).

2 Proletarización mediante, despojada la unidad doméstica de parte de su fuerza de trabajo vía la «apropiación» que realiza el capital de los brazos que incorpora al servicio de su valorización, si

operación grata a los nuevos concentradores— la marginalidad de ciertos espacios rurales respecto del capital con la infravaloración de las formas de producción y sociabilidad instaladas en ellos, que aunque diferentes, no resultan, por decir poco, menos legítimas.<sup>3</sup>

Pero no solamente en las tierras nuevas para el gran capital se manifiestan los fenómenos socioeconómicos de expropiación y despojo, ya que estos fenómenos se presentan regularmente —aunque bajo apariencias tan «mercantiles y naturales» que con frecuencia los tornan, sino imperceptibles, al menos «normales»— en las regiones agrarias donde el predominio de las relaciones de producción capitalistas resulta de antigua data, como es el caso de la pampa húmeda. Allí, los agricultores familiares capitalizados y la pequeña burguesía agraria han ido perdiendo de un modo creciente durante el último medio siglo, y especialmente desde comienzos de los 90, buena parte de su influencia en la producción, cediendo tierras y espacios sociales bajo el influjo del proceso de concentración económica del cual resultan menos y más extensas explotaciones, organizadas bajo las diferentes modalidades en que se presenta el gran capital concentrador (terratenientes capitalistas, grandes arrendatarios, *pooles* de siembra, etc.).

---

bien en algunos casos —ante recursos escasos para el número de personas que deben satisfacer— esto resulta una válvula de escape, en otros, debilita seriamente la capacidad de reproducción de la unidad familiar, aumentando así la pobreza creciente del resto de los integrantes del grupo doméstico.

- 3 No debe olvidarse por otra parte que, sobre todo —aunque no únicamente— en estos casos en los cuales el avance del capital se produce sobre ecosistemas frágiles, las nuevas formas de producción también implican un ataque a la naturaleza y la biodiversidad, como puede observarse en el caso de la depredación de los bosques nativos. Ya ha sido señalado hace tiempo que «la producción capitalista, por consiguiente, no desarrolla la técnica y la combinación del proceso social de producción sino socavando, al mismo tiempo, los dos manantiales de toda riqueza: la tierra y el trabajador» (Marx, 1983: 612-613, Tomo I, Vol. II).

Obviamente, estos movimientos modernos no forman parte del proceso histórico de instalación del modo de producción capitalista, sino que resultan de las leyes que este impone en el desarrollo de su reproducción ampliada, donde un nuevo tipo de expropiación cobra forma: «Ahora ya no es el trabajador que gobierna su economía el que debe ser expropiado, sino el capitalista... Esta expropiación se lleva a cabo por el juego de leyes inmanentes de la propia producción capitalista, por la centralización de los capitales. Un capitalista devora a muchos otros...» (Marx, 1983: 953).

Uno de los aspectos del problema actual de la tierra en Argentina, el que se expresa en un movimiento creciente de acaparamiento de la propiedad y, sobre todo, del uso del suelo —con el consecuente despojo de aquellos que hasta el momento disponían de uno y/u otro derecho—, puede asociarse en gran medida a las dos «vías» de expropiación capitalista que hemos señalado, que resultan de la historia del desarrollo y del predominio del capital en el agro.

Pero también, una necesaria perspectiva histórica nos permite observar otro doble movimiento en relación a la concentración de la tierra. Por un lado, la impronta del origen, vale decir, la existencia de una estructura de la propiedad fundiaria altamente monopolizada que la Argentina recibió como herencia de su pasado colonial, cuando la tierra —por mercedes reales, remates y composiciones— comenzara a ser apropiada en grandes extensiones por una clase terrateniente precapitalista en vías de afirmación, que consolidó la vigencia del latifundio en los campos virreinales (Azcuay Ameghino, 1995). Este proceso histórico revisite un significado actual ya que, como ha sido señalado por numerosos investigadores, luego de la independencia, con hitos como la ley de enfiteusis y la conquista del «desierto», aun cuando la titularidad nominal cambiara de manos —sin perjuicio de que todavía subsisten familias terratenientes

de origen patricio—<sup>4</sup> el dominio de los campos mantuvo y acrecentó su matriz basada en la gran propiedad.

Por otro lado, el moderno proceso histórico de concentración de la tierra y de los medios de producción, como consecuencia de las leyes que resultan del dominio del capital representa un segundo movimiento. El aburguesamiento de los mencionados terratenientes, en línea con el desarrollo y consolidación de las relaciones de producción capitalistas en el agro, se realizó predominantemente bajo formas «prusianas», es decir manteniendo el régimen de propiedad e incorporando trabajo asalariado y medios de producción modernos en las grandes estancias y otras unidades de producción.

Puesta en producción agrícola la región pampeana y asociada a una serie de transformaciones potenciadas en gran medida por la crisis de 1930, comenzarían a hacerse visibles las señales que indicaban una mayor presencia de capitales de origen extra-agrario enfocados hacia la propiedad y la producción rural, lo cual llegó a enfrentar a viejos terratenientes con un nuevo rival que le disputaba el control de las condiciones de producción agrarias.<sup>5</sup>

Con estos antecedentes, madurado el capitalismo agrario pampeano hacia mediados del siglo XX, comenzarían —luego de una breve transición que se extendió hasta fines

---

4 Puede mencionarse el caso de familias tradicionales como los Álzaga, Unzué, Ortiz Basualdo, Anchorena, Pueyrredón, Balcarce, todavía hoy poseedoras cada una de campos de más de 2500 hectáreas en la provincia de Buenos Aires (Basualdo y Khavisse, 1994).

5 Un representante de una de las corporaciones tradicionales de terratenientes (CARBAP), que se quejaba al observar la amenazante presencia económica de una «nueva clase (...) los capitalistas (...) los propietarios anónimos», que «invierten grandes sumas de dinero en la adquisición de nuestras tierras mejores», impulsó una nueva ley de colonización con, entre otros objetivos, el de «evitar la formación de verdaderos latifundios por parte de fondos inversores anónimos y capitales extranjeros (...) ese capital extranjero, el cual sin alma ni dios, actualmente se ha infiltrado en nuestra pampa...» Diputado Mujica Garmendia, Cámara de Diputados, 1942 (Citado en Weill, 1944: 291).

de los 60— a manifestarse los signos de un proceso de concentración del capital, consistente con el peso creciente de una agricultura que incrementaba su rentabilidad, y que alcanzaría picos de extrema agudeza durante los últimos veinte años, haciendo recrudecer la disputa por el control de los territorios con superficies aptas para la expansión de los cultivos.

Esta situación, asociada tanto con las políticas neoliberales de los 90 como con las políticas implementadas durante la década siguiente, se manifestó con sus correspondientes especificidades tanto en las zonas tradicionalmente orientadas a la producción de cereales y oleaginosas como en territorios que habían permanecido en lo fundamental ajenos a la expansión de dicho tipo de agricultura. En este contexto, el creciente acaparamiento de la tierra agrícola —y minera— se integra hoy a su vez, aunque con rasgos particulares que lo distinguen de procesos parecidos ocurridos en otros países, a un movimiento internacional, más general (*land grabbing*), que deviene de las condiciones actuales de acumulación capitalista en el ámbito global (Mc Michael, 2012; Borrás, Kay Gómez y Wilkinson, 2013).

## **Escenarios actuales del proceso de concentración de la tierra: concentración capitalista, extranjerización y agro negocio**

El problema de la tierra y la cuestión agraria en la Argentina sólo puede ser comprendido atendiendo al contexto histórico y a las modulaciones actuales de la acumulación capitalista en la agricultura y en la economía nacional en general.

Luego de producirse en 2001 —tras un gran estallido popular— la caída del programa neoliberal, finalizó una

década de tipo de cambio sobrevaluado, instrumentándose entonces una devaluación del peso que estimuló la aparición de nuevas condiciones de competitividad y rentabilidad para los productos agrarios orientados al mercado externo.

Sin embargo, la nueva política cambiaria y las medidas económicas que la acompañaron, incluido un papel más activo del Estado, no modificaron el curso de algunas de las principales tendencias vigentes en la economía Argentina —y en el agro— durante el predominio del neoliberalismo y la llamada «valorización financiera» (Martínez Dougnac, 2013b). La abrupta depreciación de la moneda nacional implicó, tal cual venía ocurriendo en los 90, aunque bajo otras circunstancias, por un lado, una notoria transferencia de recursos del trabajo hacia el capital, registrándose un agudo descenso del salario real. Por otro lado determinó, en un escenario de relativa expansión productiva y aumento en los niveles de facturación de las mayores empresas, no sólo la continuidad sino la aceleración de los procesos de concentración, centralización y extranjerización del capital, sobre todo en las ramas productivas vinculadas a la explotación de bienes naturales y al agronegocio, y especialmente en las orientadas al mercado externo.

El estudio de la evolución y cambios operados en las últimas dos décadas entre las empresas de mayor facturación de Argentina permite detectar estos fenómenos<sup>6</sup>, dando cuenta del peso creciente que adquiere esta cúpula en la economía (Schorr *et al.*, 2012).<sup>7</sup> Así, en el año 2010, entre las

---

6 Por ejemplo, entre 1990 y 2010, las 200 más grandes empresas de la Argentina acrecentaron su predominio económico aumentando considerablemente el peso de su facturación total en el valor de la producción nacional (del 16,4 % al 27,1 %). Asimismo si en 1991 las 50 mayores empresas de la cúpula explicaban el 27 % de las exportaciones totales, en 2001 su participación aumentó al 41,4 %, y en el año 2010 al 59,1 % (Schorr *et al.*, 2012).

7 Además de las fuentes que se señalan en el texto, la mayor parte de la información que se

50 empresas mayores, que explican el 60 % del valor de las exportaciones, se encuentran algunas de las más importantes firmas vinculadas al agronegocio. Estas, si bien crecieron en el contexto de los 90, encontrarían en el escenario posterior a 2001 las mejores condiciones para el incremento de sus ganancias extraordinarias, tal como se verifica en los casos de firmas como Cargill, Aceitera General Deheza, Bunge Argentina, Louis Dreyfus, Molinos Río de la Plata, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas y Nidera, todas ellas vinculadas, al menos en parte, a la cadena de la soja.

Asimismo, tras la crisis de las políticas neoliberales, al igual que las tendencias hacia la concentración y centralización del capital, la extranjerización de la economía argentina tampoco se desaceleró sino que por el contrario se profundizó,<sup>8</sup> proceso en el que también se destacaron los grupos empresarios dedicados al negocio agropecuario y agroindustrial.<sup>9</sup>

En este contexto, el capital de origen externo se ha consolidado en el país como el agente principal de los procesos de concentración y centralización capitalista, debido en gran medida a su significativa participación en las ramas más rentables, donde tiende a constituir oligopolios favorecido por el gran tamaño de las escalas productivas que opera, captando elevados dividendos en virtud de sus ventajas competitivas.<sup>10</sup>

---

reproduce en este punto acerca de la denominada «cúpula empresarial» se ha sintetizado de Shorr, Manzinelli y Basualdo (2012).

8 Mientras que en 1995 el 26,5 % de la facturación de las 200 firmas con mayor peso económico dependía de grupos foráneos, en 2010 dicha participación se elevó al 57,5 % (Schorr et al, 2013).

9 Pueden mencionarse entre otras a Agroservicios Pampeanos, Molino Hermanos, Noble, Productos de Maíz, Quickfood y Tabacal Agroindustria, John Deere y Macrosa del Plata, Glencore Grain y Finexcorp.

10 Posiblemente sea el caso de la empresa minera de origen canadiense Barrick Gold Company, cuya subsidiaria Minera Argentina Gold se ubica entre las 50 firmas de la elite empresarial más concentrada, uno de los ejemplos paradigmáticos de este proceso. La empresa anuncia en medios

Entre las firmas concentradas, el posicionamiento de las dedicadas al negocio agrícola y agroindustrial se vio también potenciado, además de por las políticas locales que determinaron precios relativos favorables, por un contexto internacional en el cual se amplió notablemente la demanda de alimentos, lo cual determinó —junto con otros factores— que, como en el caso de los hidrocarburos y otras materias primas, se afirmara una tendencia al alza de los precios de los cereales y oleaginosas<sup>11</sup>.

## **Los procesos de acumulación capitalista en el agro: la sojización y la incorporación de territorios a la valorización del capital**

Durante las últimas décadas, el creciente dominio del capital sobre la agricultura se ha manifestado en la expansión y presencia casi excluyente, en gran parte de los territorios rurales de América Latina, de un modelo de desarrollo agrario que ha subordinado o marginado todas aquellas formas de producción que no responden a la lógica de la rentabilidad y la acumulación capitalista. Esta situación, acompañada de aumentos constantes de la producción y la productividad por hectárea —incluida una mayor explotación del trabajo asalariado— se procesó a expensas de una creciente degradación de los bienes de la naturaleza, los cuales, al igual que los beneficios resultantes de la expansión productiva, han sido apropiados de modo excluyente por una elite privilegiada de burgueses y terratenientes.

---

periodísticos de la Argentina que hoy, el 34 % del PBI de San Juan, provincia en la cual opera desde hace años, depende de sus actividades económicas en ese territorio provincial.

- 11 En el caso de la soja —semilla y derivados—, por ejemplo, durante la primera década del siglo XXI se produjo un alza casi constante hasta el 2013 de aproximadamente el 200 % en el precio del grano y 230 % en el aceite.



En nuestro país, con la creciente sojización de la agricultura iniciada en la década del 90 (Martínez Dougnac, 2013a),<sup>12</sup> se fue manifestando con toda su contundencia el modelo del «agronegocio», el cual se presentó estrechamente vinculado a algunos de los procesos socioeconómicos que le son paradigmáticos, tales como la concentración de la producción, la desaparición de explotaciones y la descomposición de la agricultura de base familiar, todos impuestos por el avance creciente del capital.

La expansión del cultivo, desde un primer momento asociado tanto a condiciones favorables en el mercado mundial como a la articulación creciente entre la producción primaria y los complejos agroindustriales (Martínez Dougnac, 2013a), ha sido un proceso relativamente reciente y rápido. Partiendo de los años 70 —cuando se superaron por primera vez las 100.000 ha cultivadas—, ya hacia 1998 la superficie ocupada por la oleaginosa superó los 7.000.000 de hectáreas, llegando a ocupar en la campaña 2012-2013 más de 20.000.000, pasando la participación porcentual de soja en el total de granos cosechados del 28 % en 1990 a más del 60 % en la actualidad.<sup>13</sup> Y tanto el uso de semillas genéticamente modificadas como la utilización del sistema de siembra directa, y la creciente aplicación de agroquímicos y de la inversión en insumos y maquinarias por hectárea hicieron del cultivo de soja el «modelo» de la agricultura capitalista moderna.

Ya en los albores de esta expansión es posible percibir un fenómeno relativamente nuevo que se irá generalizando rápidamente, y que consiste en la toma de tierras mediante

---

12 Para una historia y periodización del desarrollo del cultivo de soja en Argentina, ver Martínez Dougnac (2013a), *De los márgenes al boom... op. cit.*

13 Cabe señalar que la relevancia del proceso de sojización se expresa también en la participación del complejo oleaginoso —granos, aceite, harina, biodiesel— en el total de las exportaciones argentinas, dando cuenta del 25 % de las mismas.

contratos cortos, generalmente «de palabra»: los llamados «contratos accidentales»<sup>14</sup>, destinados en muchos casos a incrementar la escala productiva de diversos tamaños de propietarios. Junto a otros factores<sup>15</sup>, este modo de arrendamiento contribuiría a generar una mayor presión sobre la tierra, con el consiguiente aumento —tendencialmente constante y progresivo— de los valores del suelo y la renta.

Además del desplazamiento parcial de la ganadería vacuna y el avance del doble cultivo, dicho aumento se sustentó en la incorporación de territorios fuera de la región pampeana, en otras zonas agroecológicas, sobre suelos más frágiles y desplazando tanto producciones tradicionales (cabras, algodón, etc.), como poblaciones predominantemente campesinas que fueron siendo desposeídas de sus ancestrales medios y espacios de subsistencia, instalándose una disputa por los territorios que derivó en una creciente monopolización del uso del suelo en grandes extensiones, reproduciéndose el modelo productivo pampeano —la «pampeanización»— y el predominio de las economías de escala. De este modo, el aumento del uso agrícola de los suelos a escala nacional y la mayor superficie ocupada por granos y ganados típicamente pampeanos, dio cuenta, hasta la actualidad, de la magnitud del proceso de reconversión del uso productivo de extensos territorios<sup>16</sup>.

---

14 El derecho agrario distingue los contratos de arrendamiento, que se extienden al menos por tres años, tanto de los llamados contratos accidentales, que implican la toma de tierras por un ciclo agrícola, como de diferentes tipos de aparcerías que pueden implicar un vínculo contractual menor a tres años.

15 Por ejemplo, el inicio de una etapa de aumentos crecientes de inversión de capital por hectárea.

16 Entre 2002 y 2010, continuando con la tendencia de la década anterior, la superficie total nacional ocupada por cereales y oleaginosas aumentó un 26,6 %, mientras que, también desde mediados de los 90 hasta la actualidad, con un stock relativamente estable entre los 50 y 55 millones de vacunos, la participación de la región pampeana en el número de cabezas descendió del 62 % en 1994 al 57 % en 2007 (Rearte, 2007).

En síntesis, la expansión de una agricultura vinculada a las cadenas agroindustriales (representada de modo «ideal» en el complejo sojero), la apropiación por parte del capital de los territorios en disputa, y la extensión de la frontera agropecuaria, resultan la expresión de los procesos de acumulación locales en estrecha combinación con los mecanismos de la reproducción ampliada del capital en escala global.

## **Acaparamiento y despojo: el actual problema de la tierra**

Durante los últimos veinte años, acompañando la expansión del monocultivo y las sucesivas cosechas récord, se ha verificado una persistente tendencia hacia el incremento del precio de la tierra y de la renta percibida por sus propietarios (Azcuy Ameghino, 2007). Lo cual no sólo ha sucedido en las tierras más fértiles del corazón de la pampa húmeda, sino también en las demás regiones que, aunque de menor aptitud agroecológica, se han incorporado al proceso de expansión de la frontera agropecuaria.

El progresivo aumento del precio de la tierra en suelos de diferentes condiciones de fertilidad y ubicación dentro de la región pampeana se puede observar mediante una serie de larga duración que contemple su evolución tanto en las tierras de mayor capacidad agrícola como en aquellas que fueran tradicionalmente de aptitud mixta agrícola-ganadera, donde durante los últimos años los cultivos han desplazado en gran medida al engorde de ganado. Hacia 1990, la hectárea de la mejor tierra agrícola (zona núcleo de la pampa húmeda, hoy predominantemente sojera) valía 2058 dólares, mientras que en el área de invernada rondaba los 770 dólares. Luego de algo más de dos décadas, los valores fueron respectivamente de 17.300 y 8960 dólares; tendencia que se trasladó también a los campos de cría —en general poco

aptos para la agricultura— donde para el mismo período el valor de la hectárea ascendió de 270 a 3200 dólares.

Igualmente, en las provincias del norte argentino —principalmente en Salta, Santiago del Estero y Chaco— donde se fueron extendiendo las producciones pampeanas, también se registró un alza constante de la renta del suelo y los precios de la tierra, estimulados por las nuevas posibilidades de valorización del capital, los montos crecientes de inversión, los acelerados desmontes, la incorporación de mejoras, y el consecuente aumento de la producción. Así, en las tierras agrícolas del noroeste de Santiago (escenario de la sojización) y de Salta (soja, agricultura de secano, ganadería), como reflejo del alza de la renta,<sup>17</sup> el precio por hectárea aumentó —entre el 2000 y el 2012— de 300 a casi 2000 dólares, y de 1000 a 6000 dólares respectivamente.

De esta manera, la extraordinaria renta agraria, así como la minera, y los crecientes dividendos provenientes de la inversión de capital en estos sectores, potenciaron la competencia por la apropiación y el uso de la tierra en particular, y de los bienes naturales en general, a una escala desconocida hasta entonces en Argentina. Este fenómeno se ha expresado de un modo más solapado en el medio pampeano que en las tierras que se incorporaran a la expansión sojera en las regiones extrapampeanas, sitios donde aún existen territorios con población campesina de tipo tradicional que sufre con frecuencia de modo violento el despojo que les impone la creciente expansión del capital.

Ya presentado en líneas generales el modo en el que el capital se viene expandiendo territorialmente —acaparando

---

17 Entre las campañas 2001/2 y 2011/12 en la zona núcleo sojera el precio del arrendamiento por hectárea se elevó de 11 quintales a 19 quintales de soja, y en dólares de 161 a 613. Por su parte, en las provincias del noroeste se estarían pagando en la actualidad —considerando rindes promedio por provincia— entre unos 7 quintales en Santiago del Estero y 10 quintales en Salta (Márgenes Agropecuarios, Reseña Estadística, 2012).

bienes naturales y desplazando agregados sociales que anteriormente le resultaban relativamente ajenos—, y señaladas las condiciones que han generado dicho movimiento y sus tendencias más relevantes, se expondrán ciertos casos paradigmáticos para ilustrar algunos de los rasgos de los fenómenos considerados.

En el caso de las provincias pampeanas, se han generado procesos diferenciados de acuerdo a su locación, sea esta el corazón de la pampa húmeda o las tierras relativamente más marginales de menores condiciones agroecológicas.

En los partidos cerealeros más ricos, aquellos ubicados al norte de Buenos Aires, sur de Santa Fe y este de Córdoba, la concentración del uso del suelo se ha dado tanto por compra como —sobre todo— mediante el alquiler de tierras (arrendamiento y contrato accidental) así por parte de propietarios que buscan ampliar la escala de sus operaciones como de grandes *pools*, fondos de inversión y fideicomisos, debiéndose hacer notar la participación dentro de este conjunto de algunas de las principales firmas que operan en el mercado de agroalimentos (Aceitera General Deheza, Cargill, Dreyfus, Nidera, Los Grobo Agropecuaria, etc.).

Como consecuencia de este avance sobre campos previamente ocupados por otros agentes económicos, se ha producido un constante desplazamiento fuera de la producción de una masa creciente de pequeños y medianos agricultores —en muchos casos de tipo familiar capitalizado— que, especialmente durante los 90, han vendido su tierra, imposibilitados de competir ante las mayores exigencias de capital impuestas por los nuevos paquetes tecnológicos. O que, sin desprenderse de la tierra, por falta de capital de trabajo y un fuerte endeudamiento, debieron cederla a terceros (los concentradores) para su cultivo, resultando también privados de su carácter de productores (Cloquell *et al.*, 2007).

También en la zona núcleo resulta interesante considerar un caso que, aunque diferente a las referencias más habituales mencionadas en el párrafo anterior, da cuenta de la continuidad de situaciones generadas en épocas anteriores que todavía hoy permanecen sin resolver, y del modo en que se incrementó el conflicto por la tierra, involucrando el accionar de varios de los tipos de actores que ocupan el escenario agrícola del siglo XXI.

En la localidad de Bigand (Santa Fe), ubicada en la zona de más temprana expansión de la soja y en el núcleo de la pampa «chacarera», el acelerado aumento del precio de la tierra devino en un prolongado conflicto en torno a su utilización productiva. En 2004, luego de la muerte sin herederos de María Mercedes Bigand, descendiente del fundador del pueblo, la estancia de 3800 ha que poseía en esa localidad pasó, junto con el resto de su patrimonio, a engrosar la lista de bienes que entraron en trámite judicial de sucesión. En su testamento la propietaria terrateniente había establecido que aquellas hectáreas integrarían el patrimonio de la fundación que llevaba el nombre de su abuelo, estableciendo asimismo que las 32 familias de «colonos» que las ocupaban en arriendo desde hacía décadas en unidades de aproximadamente 50 hectáreas, podrían renovar sus contratos sin ser expulsados al menos durante los siguientes 10 años (hasta 2015), o tener prioridad en la opción de compra en caso que estas parcelas se enajenasen. Sin embargo, a pesar de lo establecido testamentariamente, al momento de la muerte de su antigua propietaria los arrendatarios tuvieron que enfrentar las amenazas de desalojo llevadas adelante por el albacea de la Sra. Bigand, y sólo a partir de la organización y la lucha —y luego de un dictamen judicial favorable— resultó posible mantener el uso de esos campos y la prórroga de los contratos al menos por los 10 años que establecía el testamento.

Un elemento decisivo a efectos de entender cómo se fue potenciando este conflicto, resulta del aumento generado en el precio de la tierra agrícola a partir de la macro devaluación del peso en 2002. En esta zona de monocultivo de soja, los pequeños arrendatarios venían ofreciendo unos 18 qq por hectárea, situación que comenzó a cambiar a medida que comenzaron a operar en la región los pools de siembra, y sobre todo algunos de los grupos empresarios más concentrados como Aceitera General Deheza (AGD), que siendo tomadores de tierra a gran escala y en distintas zonas, pueden pagar rentas superiores a las normales, razón por la cual su presencia en Bigand determinó que el precio del alquiler por hectárea se elevara a 20 o 22 quintales.

De este modo, generalizable dentro de una de las formas típicas de acaparamiento del uso del suelo, la llegada de los nuevos inversores resultó en un renovado enfrentamiento por la tierra. El aumento de la renta determinó que los colonos arrendatarios que ocupaban el campo de Bigand fueran compelidos a abandonarlo para que el abogado de la sucesión pudiera alquilárselo, a precios más elevados, a la empresa aceitera. Finalmente, aunque la justicia forzó la renovación parcial de los pequeños arriendos a los colonos, igual se cedieron a la firma AGD unas 800 hectáreas mediante un contrato a tres años, que fue pagado por adelantado en su totalidad a razón de 70 quintales por hectárea (Echaguibel, 2012).

También la agriculturización pampeana, extendida, como hemos visto, sobre terrenos de aptitud mixta, ha empujado los rodeos vacunos hacia campos considerados hasta entonces inadecuados y poco atractivos para la valorización del capital ganadero. De este modo, la búsqueda de nuevas tierras por parte de los criadores de bovinos los ha llevado asimismo —al igual que a los sojeros— a cercar y desmontar territorios en la pampa marginal o en otras

regiones, tradicionalmente ocupadas por familias campesinas con sus cabras y pequeñas huertas, las cuales resultan crecientemente expropiadas, desplazadas y pauperizadas. Junto con la traumática descampesinización de las zonas referidas se ha impuesto, pues, la propiedad privada capitalista de los bienes comunes naturales y ambientales, sobre los cuales sus auténticos ocupantes habían ejercido derechos de uso y otras formas de dominio desde tiempos remotos (Cáceres *et al.*, 2009). Así, por ejemplo, en la Región Chaqueña, donde se ha extendido aceleradamente durante esta última década este fenómeno de radical y violenta modificación del uso del suelo, han sido detectadas para el año 2013 más de 220 situaciones conflictivas en torno a la tierra «que se producen por alguna acción que quebranta los derechos de campesinos y aborígenes con relación a la tenencia...» (REDAF, 2013: 81).

El proceso de acaparamiento de tierras en curso en Argentina no se halla exento de formas abiertas del ejercicio de la violencia, las cuales se han registrado con frecuencia especialmente en territorios extrapampeanos de ocupación campesina. Por ejemplo, en 2012, en Santiago del Estero —uno de los principales escenarios de la expansión de la frontera agropecuaria y de la agricultura capitalista—, un militante del MOCASE que resistía junto a otros compañeros un desalojo en terrenos donde los crecientes desmontes fueron acompañados de una escalada de violencia contra los campesinos y originarios que los ocupaban, fue asesinado —según concluyó la justicia— por el mayordomo de un empresario sojero de Santa Fe, con campos propios también en Santiago, donde el año anterior había sembrado unas 3500 hectáreas.

Otro episodio representativo de la conflictividad generada por la tendencia al acaparamiento de tierras al servicio de la expansión del capital que se puede mencionar en esta



brevísima ilustración de los argumentos expuestos es el que se iniciara en 2006 en una zona del sur de Mendoza en la cual comenzaron a operar capitales dirigidos a impulsar la ganadería vacuna, para lo cual el grupo inversor adquirió 27.000 ha, ocupando con vacunos y cercando parte de esa extensa superficie. Claro que en estos terrenos se hallaba establecida una población campesina, predominantemente de pastores de cabras, que ocupaba en forma comunitaria desde tiempo atrás parte de lo que se consideraba una superficie sin límites definidos, lo que dio inicio a una dura disputa por el territorio y sus recursos.

Luego de imponer distintos desplazamientos a los antiguos puesteros y acorralarlos con los cercados limitando en forma creciente el espacio disponible para el pastoreo de sus animales, la empresa obligó a muchos de esos campesinos al pago de un derecho de pastaje que, como bien señalaron quienes estudiaron este proceso, «tiene como objetivo, más que la obtención de dinero o especias, el reconocimiento de quien cobra el pastaje como dueño», puesto que, de acuerdo al uso jurídico generalizado, el pago implicaría el reconocimiento de la propiedad ajena (Liceaga, D'Amico y Martín, 2013: 157). El conflicto, todavía en curso y sin resolución, se profundizó al extenderse aún más los cercos, generando la reacción de los campesinos que ignoraron los alambrados e iniciaron acciones judiciales para recuperar su espacio de vivienda y producción.

En los casos mencionados hasta aquí, la adquisición de tierras en grandes superficies se ha llevado a cabo —vía compra, arrendamiento o arrebato— fundamentalmente a efectos de valorizar un capital destinándolo a la explotación agrícola y secundariamente ganadera. Pero el acaparamiento de tierras también responde a una voluntad especulativa: valorizar campos invirtiendo en mejoras, para luego apropiarse de la renta cediendo el uso a terceros

o directamente realizándola mediante su venta. Este sería el caso, entre otros, de los negocios inmobiliarios de grandísimos terratenientes como la firma Cresud, grupo IRSA —aproximadamente un millón de hectáreas—, que a favor del movimiento casi ininterrumpido de aumento del precio del suelo registrado en todas las regiones agrarias del país desde inicios del siglo XXI ha potenciado este tipo de negocio atrayendo no sólo inversiones locales sino también, en forma creciente, otras provenientes del exterior. Todo lo cual, además de incrementar la extranjerización de los campos, resulta una de las expresiones del modo en que se van vinculando los procesos locales y globales de valorización del suelo y apropiación y concentración de los bienes de la naturaleza.

A partir de la crisis del 2001, en relación con la evolución del dominio de la tierra en manos de las firmas más concentradas, es posible observar un movimiento similar al detectado en la cúpula empresarial de otras ramas de la economía, ya que los índices de crecimiento resultan más elevados en las empresas de capital extranjero o mixtas —sobre todo en estas últimas—, que en aquellas de origen local (Schorr *et al.*, 2012; Murmis y Murmis, 2011). Esto daría cuenta de una circunstancia relativamente inédita en la historia del agro argentino, determinada por un avance sostenido de la extranjerización de la tierra, debiéndose precisar que en gran medida dicha expansión se ha producido vía financiamiento o asociación con grupos de origen local.

Si bien ha habido numerosas compras de tierras —todas ellas de extensas superficies— realizadas directamente por inversores externos, en los últimos años se han generalizado otras modalidades de acceso del capital foráneo a la propiedad territorial, al negocio agropecuario (producción, comercialización, acopio y exportación de granos) y a otros productos derivados de la explotación de bienes

naturales, pudiendo mencionarse la participación en empresas nacionales de cierta magnitud dedicadas a la explotación agrícola de campos mediante fondos de inversión, adquisición de paquetes accionarios, o a través de la provisión de financiamiento.

Como parte de este cuadro se puede mencionar la operatoria de, entre otros, el grupo El Tejar, MSU (Manuel Santos Uribelarrea) y, especialmente, los Grobo Agropecuaria con siembras de 200.000 hectáreas distribuidas en países del Mercosur y su vinculación con capitales brasileños. También el caso de la firma Cazenave y su asociación con la tradicional empresa suiza de exportación de semillas Glencore Grain, que desde fines de los 90 ya poseía en el país plantas procesadoras de granos y una red de almacenaje y elevadores a partir del control que ejercía del Grupo Moreno, del cual se había quedado con el 51 % del paquete accionario luego de haber comprado la enorme deuda que arrastraba la firma argentina.

Finalmente, la referencia a la ya citada Cresud (IRSA) resulta igualmente útil para ilustrar otra de las modalidades que adopta la inversión extranjera en el sector agropecuario: esta empresa participó en 2010 de la operación impulsada por el grupo de origen japonés Sojitz para la creación de la firma Sojitz Buenas Tierras del Sur S.A., que arrendaría unas 11.000 hectáreas en la pampa húmeda a efectos de producir soja para el mercado de oriente, además de desarrollar planes para la adquisición de campos en Argentina, Brasil y Uruguay.

## **Algunas conclusiones**

¿Cómo explicar las razones que han llevado a la creciente concentración de la tierra en la Argentina? Al respecto,

podríamos hacer referencia a una primera conclusión que surge de estas notas: no es la soja, es el capitalismo.

La lógica de la acumulación capitalista se ha extendido en las últimas décadas de modo acelerado y violento sobre los territorios rurales, transformándolos y adaptándolos a las nuevas necesidades económicas que le impone el progreso de su reproducción ampliada. En ese escenario, el proceso en curso de acaparamiento y concentración del uso y la propiedad del suelo, que como hemos visto ingresó en una nueva y agresiva etapa a partir de los 90 para profundizarse con posterioridad a la gran devaluación de 2002, contribuyó a consolidar una estructura económica altamente concentrada y con fuerte presencia del capital extranjero, cuya dinámica y tendencias no han sido ajenas, aun manteniendo los rasgos particulares que resultan de su propia historia, a un movimiento más amplio y de escala global (*land grabbing*) asociado a las lógicas actuales de la producción mundial de alimentos y bienes primarios.

En este sentido, en un país como Argentina, con una matriz fundiaria altamente concentrada desde sus lejanos orígenes coloniales, las formas actuales que toman los agudos procesos de acaparamiento de tierras coinciden —y se potencian— con una época de «financiarización» del capital, que convierte al suelo, las cadenas agroalimentarias, la producción de *commodities* y de biocombustibles en un ámbito atractivo de la inversión especulativa de capital (McMichael, 2012).

De este modo, guiados por el interés en indagar la relación que se plantea entre la lógica de la acumulación capitalista y su renovada ambición respecto al control y ocupación del suelo, hemos planteado —desde el marxismo e incorporando elementos inherentes a una perspectiva histórica— que la desposesión, vale decir la expropiación que resulta no sólo de la apropiación privada de la tierra sino también de

la concentración de su uso productivo, es la expresión de las formas actuales de la reproducción ampliada, o sea de la concentración y centralización del capital. Esta se expresa tanto en la monopolización de la puesta en producción —corrimiento de la frontera agraria mediante— de territorios considerados otrora marginales respecto a la obtención de una tasa normal de ganancia, como en el acaparamiento de superficies crecientes pertenecientes a espacios rurales donde prevalecen desde hace más de un siglo las relaciones capitalistas de producción.

En ambos casos, las formas del despojo, desde las más violentas hasta las aparentemente cordiales, resultan igualmente traumáticas, marchando en un sentido radicalmente opuesto a la construcción de una trama social más justa, solidaria y democrática. En este escenario, plantear nuevamente, tal cual se hiciera en otros momentos de la historia argentina, una discusión acerca de las formas actuales de la propiedad territorial que ponga en debate la lógica de la propiedad privada y absoluta que ejercen unos pocos sobre algunas de las tierras más fértiles del planeta, parece, al menos desde la perspectiva de las necesidades de las clases despojadas y explotadas, una necesidad insoslayable.

## Bibliografía

Azcuy Ameghino, Eduardo (1995) *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*. Buenos Aires, García Cambeiro.

Azcuy Ameghino, Eduardo (2007) «Propiedad y renta de la tierra en Argentina a comienzos del s.igloXXI». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 26 y 27, 1° y 2° Semestre 2007, págs. 123-140.

Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1994) «La gran propiedad rural en la provincia de Buenos Aires». En *Desarrollo Económico* N° 134.

- Borras S., C. Kay, Gómez y Wilkinson (2013) «Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 38.
- Cáceres, D.; F Silvetti.; G. Ferrer; G. Soto; y C. Bisio (2009) «Agriculturización y estrategias campesinas en el norte de la provincia de Córdoba». En *Actas VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires.
- Cloquell, S, P. Albanesi, P. Preda y M. De Nicola, (coord.) (2007). *Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*. Rosario, Homo Sapiens.
- Echaguibel, Mariana (2012) «El grito de Bigand». En *Revista SURsuelo*, Rosario.
- Grijera, Juan y Laura Álvarez (2013) «Extractivismo y acumulación por desposesión. Un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la postconvertibilidad». En *Revista Theomai*, N° 28-29.
- Harvey, David (2005) *El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires, CLACSO.
- Liceaga, G., P. D'Amico y D. Martín, (2013) «Tensiones y conflictos en la dinámica actual de los territorios rurales mendocinos». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 39.
- Martínez Dougnac, Gabriela (2014). «Disputas, acaparamiento y despojo de tierras en la Argentina: "no es la soja, es el capitalismo..."». En *Revista Alasru. Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, N° 10, México, UACH.
- Martínez Dougnac, Gabriela (2013a). «De los márgenes al boom: apuntes para una historia de la sojización». En G. Martínez Dougnac (comp.) *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Martínez Dougnac, Gabriela (2013b). «Lógica y tendencias de un modelo agrario que persiste». En Javier Balsa (comp.) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires, UNQ-Centro Cultural de la Cooperación.
- Marx, Karl (1983) Cap. XII, «Maquinaria y gran industria»; cap. XXIV, «La llamada acumulación originaria». En *El Capital. Crítica de la Economía Política*. México, Siglo XXI.
- McMichael, Philip, (2012). «The land grab and corporate food regime restructuring». *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39.

Murmis, Miguel y María Rosa Murmis (2011) «El caso de Argentina. Dinámicas del Mercado de Tierras en América Latina y el Caribe. Concentración y Extranjerización». En *Documento FAO*.

Rearte, Daniel (coord.) (2007) *La producción de carne en Argentina*. INTA.

REDAF Red Agroforestal Chaco Argentina (2013) «Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino: 3º Informe». 1ª ed., Reconquista: redaf.

Schorr, M., P. Manzanelli y E. Basualdo (2012) «Elite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas en la posconvertibilidad». Buenos Aires Flasco, Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo N° 22.

Weil, Félix (1944) La tierra del estanciero. En Rapoport, M. (comp.) *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*. Buenos Aires, Editorial Tesis, 1988.

# La agricultura pampeana y su proceso de concentración económica. De los 90 al presente\*

*Diego Ariel Fernández*

## Algunas cifras de la concentración productiva

El último cuarto de siglo atestiguó importantes transformaciones en la agricultura pampeana. Dentro de estas, han sido especialmente señaladas y estudiadas las vinculadas a los niveles de producción (Reca, Lema y Flood, 2010; Bisang, 2008). Quien escribe no subestima la importancia del tema (baste señalar que en los mejores años del modelo agroexportador que presentaba al país como el «granero del mundo» las cosechas argentinas no llegaban a las 15 millones de toneladas, mientras que hace ya años oscilan en torno a las 100 millones, con los consiguientes efectos multiplicadores en nuestra economía dependiente), solamente critica la unilateralidad con que por momentos se trata esta cara del complejo entramado de procesos que modificaron el ámbito rural. Resulta notable, por ejemplo, lo poco que se sabe sobre quienes cargan con el grueso de la tarea de generar los tan acrecentados volúmenes producidos, los obreros

---

\* El presente texto sintetiza los contenidos desarrollados por el autor en el marco del seminario «Problemas actuales del agro argentino» durante el mes de agosto de 2014, en calidad de docente de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti (Facultad de Filosofía y Letras, UBA).



**Cuadro 1. Evolución del número de explotaciones en la *región pampeana* (provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe), según escala de extensión en hectáreas (1974, 1988, 2002)**

Escala de Extensión (ha)	Cantidad de explotaciones			Variación (EAP)		Variación (%)	
	1974	1988	2002	1988-1974	2002-1988	1988-1974	2002-1988
Hasta 5	20.804	8557	4413	-12.247	-4144	-59	-48
5,1-10	10.199	7063	3650	-3136	-3413	-31	-48
10,1-25	22.940	15.687	8668	-7253	-7019	-32	-45
25,1-50	32.887	21.432	13.139	-11.455	-8293	-35	-39
50,1-100	45.524	30.870	19.599	-14.654	-11.271	-32	-37
100,1-200	44.092	34.640	23.291	-9452	-11.349	-21	-33
200,1-500	37.559	35.471	27.472	-2088	-7999	-6	-23
500,1-1000	13.375	14.227	13.658	852	-569	6	-4
1000,1-2500	8036	8460	8942	424	482	5	6
Más de 2500	3274	3132	3506	-142	374	-4	12
<b>Total</b>	<b>238.690</b>	<b>179.539</b>	<b>126.338</b>	<b>-59.151</b>	<b>-53.201</b>	<b>-25</b>	<b>-30</b>

Fuente: CNA 1988 y 2002 y Empadronamiento Nacional Agroganadero y Censo Ganadero 1974, INDEC.

rurales (¿cuántos son, cómo se organizan sus tareas, en qué condiciones trabajan?). Son especialmente apreciables a este respecto los recientes estudios de Villulla (2010, 2012), que ayudan a disipar la niebla que envuelve esta problemática. Este trabajo resume los aspectos centrales de un pasivo social que se ha acrecentado en paralelo a la así llamada (por los más enfáticos partidarios del enfoque productivista) «segunda revolución en las pampas» (Huergo, 2011; Llach, 1998). Este es el proceso de concentración económica, que se acelera notablemente desde la sanción del Plan de Convertibilidad a comienzos de la década del 90 (Azcuy Ameghino, 2004).

El descenso en el número de explotaciones agropecuarias (EAP) pampeanas es un fenómeno progresivo que se acelera a partir de la década del 70. El relevamiento censal de 1952 va a registrar el máximo de unidades en actividad, y es recién al comparar los datos de este operativo con los del Censo de 1969 que se encuentra una primera baja en la cantidad de EAP (cuando ya no solo había pasado bajo ese puente el agua del derrocamiento de Perón sino también la de la promulgación de la Ley Raggio, que perfeccionaba el desensamble de las normativas que protegían al chacarero arrendatario). Decrecimiento que resulta a todas luces moderado (de 290.000 a 265.000; un 8,6 % en 17 años).

El cuadro 1 expone la apertura de los relevamientos de 1974, 1988 y 2002.

Entre 1974 y 2002, la cantidad de productores censados se reduce en más de 110.000, es decir, el 47 %. La demografía neta oculta lo acontecido con las explotaciones de tamaño más reducido. De las 175.000 de hasta 200 ha que existían en 1974 solo se contabilizaron 73.000 a comienzos del siglo XXI, un retroceso del 59 %. La contracara de esto es la aparición en el radar censal de 250 explotaciones de más de 2500 ha.

Cuando se analizan las variaciones intercensales por separado, se encuentra la impronta (por lo menos en parte) que le dio la década de la convertibilidad al proceso: la disminución es en términos absolutos similar a la del período anterior (-59.000 a -53.200), pero esto se verifica sobre un padrón que justamente había sido raleado en el período previo, lo que eleva la variación porcentual respecto a aquel (-30 % contra -25 %).

Con la sola excepción de las explotaciones más pequeñas de todas (hasta 5 ha), que son barridas de forma radical en el primero de los dos subperíodos, todos los peldaños que enfrentan reducciones padecen mayores bajas porcentuales en el segundo, y parejas en términos absolutos, destacándose el hecho de que entre 1988 y 2002 las explotaciones de tamaño mayor empiezan a salir de producción, bien sea porque absorben tierra y suben peldaños, bien sea porque son absorbidas. Así, se observa cómo las de entre 200 y 500 ha, que habían decrecido un módico 6 % entre 1974 y 1988 caen un 23 % entre ese último año y 2002; y las de entre 500 y 1000 ha, que habían crecido en un 6 %, invierten su tendencia y caen en 645 unidades, un 4 %.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta una cuestión de gran importancia, ya señalada por Alfredo Pucciarelli (1997). Hubo un cambio importante en la metodología de recolección de datos en el censo de 1988, reiterándose en 2002 esta nueva forma de proceder, lo que convierte en no del todo comparables los coeficientes de variación en el número de EAP en el período 1988/2002 respecto del que se produce entre 1974 y 1988. Específicamente: la disminución del número de EAP entre 1974 y 1988 podría permitir estimar una concentración más intensa de lo que en realidad fue. Esto es así dado que en el censo de 1988 se pasó a considerar la posibilidad de EAP *multiparcelarias*, cuando anteriormente cada parcela era pasible de ser contabilizada

como una unidad independiente. De esta forma, una parte de la disminución de las explotaciones que se registran al observar los datos de 1988 no surge de un abandono de la producción por parte de un determinado productor, sino simplemente del hecho de que se registró que dos EAP eran en realidad una multipredial.

Pucciarelli propone, obviamente como ejercicio de aproximación a esta realidad, que para la provincia de Buenos Aires sería razonable considerar que un 70 % de las EAP registradas con la vieja metodología serían efectivamente EAP monoparceldarias, las que por ende no se verían afectadas por el cambio de metodología censal, mientras que el restante 30 % se podría encuadrar como multiparceldaria, con una media de 2 parcelas por EAP (según la metodología moderna). Si aplicamos estos coeficientes a toda la región pampeana, se encontraría que el número total de EAP que hubiese contabilizado el relevamiento de 1974 no sería de 238.690 como fue, sino de 202.887... lo que resulta, al comparar con el dato de las 179.539 registradas por el CNA 1988, que la disminución de EAP entre ambos relevamientos no fue del 25 % como surge de la comparación directa, sino del 11,5 %, lo que significaría que el 30 % de disminución verificado, ya sí con metodología homogénea, entre 1988 y 2002 *estaría cerca de triplicar la intensidad de la evolución anterior*. Haciendo propias palabras de Horacio Giberti (2001: 128) este desarrollo «excede lo razonable y adquiere características patológicas».

Desgraciadamente no es posible obtener información comparable para el período posterior a 2002, dado que el operativo que hubiera debido generarla, el Censo Nacional Agropecuario de 2008, fue ejecutado por el INDEC de forma muy deficiente, particularmente en lo referido a la región pampeana y a su agricultura en particular. Para salvar transitoriamente este problema se puede recurrir a

encuestas parciales que han realizado entidades como el *Centro de Agronegocios y Alimentos* de la Universidad Austral (Feeney *et al.*, 2010) y el *Grupo de Estudios Agrarios* (GEA) de la UNR (Cloquell *et al.*, 2007). En coincidencia con otros indicios al respecto, del estudio de la información relevada se desprende que la tendencia a la concentración de la producción ha continuado tras el abandono de la Convertibilidad. Por ejemplo, tomando los datos del GEA se construye el gráfico 1.

La muestra, que prioriza mantener controlada la superficie relevada (alrededor de 50.000 hectáreas en siete distritos del sur santafesino), encuentra que los productores de menor escala pasan de operar un 35 % a un 13 % del suelo, mientras que las EAP de más de 200 ha crecen hasta acaparar el 87 % del terreno.

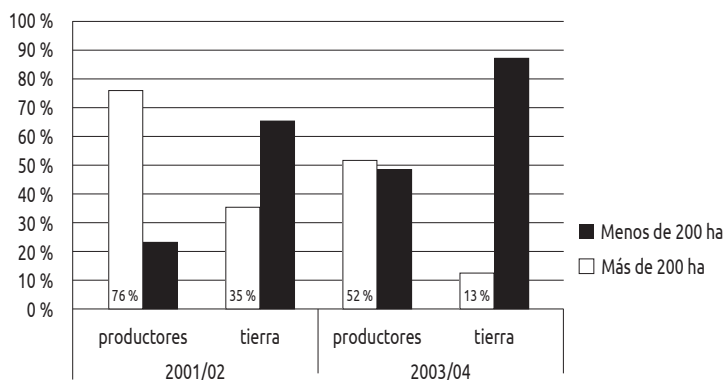
A lo largo de estas páginas se resumirán ideas centrales de una investigación UBACyT realizada en el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (FCE-UBA). Esta investigación pretende aportar luz sobre los factores que determinan y condicionan este proceso.

El cuerpo del texto se divide en tres apartados. En primer lugar (apartado 2), se presenta al fenómeno motor de esta evolución, que es la consecución de economías de escala por parte de una cúpula sectorial. Los puntos 3 y 4 exponen aquellos factores que más han influido: el cambio tecnológico y el accionar estatal.

## **Economías de escala**

Este es el aspecto *motor* del proceso de concentración del capital. Cuando una empresa opera en gran escala obtiene costos diferenciales —menores— que le posibilitan un mejor desempeño en la competencia, lo que por cierto facilitará su

**Gráfico 1. Cantidad de productores y superficie que ocupan (participación porcentual), según escala. 2001-2002/2003-2004**



Fuente: elaboración propia sobre datos de Cloquell *et al.* (2003 y 2007).

crecimiento y con este, una ampliación ulterior de los beneficios de escala. Sobresalen en la agricultura pampeana las economías «pecuniarias», «aquellas que se obtienen pagando precios inferiores por los factores empleados en la producción y distribución del producto, debido a que a medida que aumenta su tamaño la empresa los adquiere en cantidades mayores» (Koutsoyiannis, 1985: 135). Esto es habilitado por el proveedor, dado que un gran contrato le evita todos los costos de mercadeo que supondría colocar el mismo volumen distribuido en una miríada de pequeños compradores dispersos (por ende, esto se articula con un proceso paralelo de concentración en los eslabones comerciales de la cadena). La magnitud de los beneficios puede estimarse (cuando, por ejemplo, uno analiza las estructuras de costos de fideicomisos financieros agrarios organizados por empresas de fuste como Los Grobo, Cazenave o AGD) en un ahorro de costos de entre el 20 % y el 25 % respecto de los precios normales (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998; Fernández, 2010a). Esta sería una ventaja que

promedia el total de costos, siendo que su apertura muestra que los descuentos son más sustantivos en el aprovisionamiento de insumos y algo menos importantes en la contratación de servicios (tercerizar la siembra, pulverizaciones, la cosecha en contratistas especializados en estas tareas).

También, por supuesto, los grandes capitales agrarios registran lo que se llama economías de escala *reales* (Basualdo y Arceo, 2005): al operar sobre una superficie mayor diversos costos fijos se licúan en el cálculo por hectárea (costos de estructura, de servicios profesionales, amortización de equipos en el no tan frecuente caso de poseerlos, etc.).

En el grueso de las actividades económicas, esto suele encontrarse asociado a una baja en el precio del producto ofrecido: una ventaja en los costos le permite a la firma que los consigue el vender más barato despojando así de consumidores a sus rivales. La agricultura pampeana presenta una variación de este fenómeno, dado que la cotización de la tonelada de grano en los mercados internacionales en lo fundamental no se forma en este plano microeconómico, sino que surge de la interrelación de variables macro<sup>1</sup> y queda fijado de forma igualitaria para los productores primarios, cualquiera sea su tamaño. El desplazamiento en este sector toma entonces un curso algo indirecto: ante precios exógenamente determinados, las economías de costos se traducen en que la empresa grande se encuentra al final de la campaña con ganancias mayores, excedente que le posibilita, en el período subsiguiente, ofrecer un monto mayor por el alquiler del suelo; mayor especialmente que el que está en condiciones de ofrecer un productor *chacarero* o PyME de otro tipo. Incluso —y este, el a veces llamado

---

1 Estos incluyen el crecimiento de la demanda asiática, la intensificación en el uso de biocombustibles (y por ende aquí juega un rol el precio del barril de crudo), el recalentamiento especulativo en los mercados de futuros, etc. (Fernández, 2013).

«minirrentismo», es una práctica que crece sin pausa desde los 90 (Martínez Dougnac y Tort, 2003)— la empresa a gran escala está en condiciones de tomar la tierra de la empresa pequeña o mediana propietaria al prometerle como alquiler una cantidad de dinero que compite con lo que su titular está en condiciones de obtener si decide realizar por sí mismo la explotación del predio. Y de esta forma es que va ampliando la extensión de su negocio. Los «*pools de siembra*» son entonces agentes que impulsan *hacia arriba* el valor de la renta del suelo;<sup>2</sup> este es un hecho que a veces no es considerado por autores que en su análisis privilegian el estudio de la contradictoria disputa por el reparto del excedente que existe entre los terratenientes y los grandes capitales agrarios.<sup>3</sup>

## El nuevo paradigma tecnológico y sus implicancias

De entre las varias modificaciones que se han producido en el plano técnico, dos brillan con particular intensidad: una es el incremento exponencial en el uso de agroquímicos, otra es la plena difusión de un nuevo «paquete» productivo asociado a la implantación del cultivo dominante, la soja que demanda Asia. Ambas van a medrar la capacidad de resistencia de la pequeña o mediana producción.

En cuanto al primer fenómeno, se destaca la tardía incorporación de la argentina a los planteos con fertilización. El uso de abonos artificiales era mínimo hasta fines del

---

2 Quien escribe, (Fernández, 2010b) encuentra este fenómeno completamente compatible con lo que el marxismo (Marx, 1894) denomina «renta diferencial de segundo tipo».

3 Por otra parte, resulta imprescindible destacar que la frontera entre estos dos actores económicos es sumamente difusa, pues está sobradamente comprobado que los agentes más dinámicos en la expansión de la superficie que controlan son los casos *mixtos*: el gran propietario que amplía su radio de operaciones mediante alquileres.

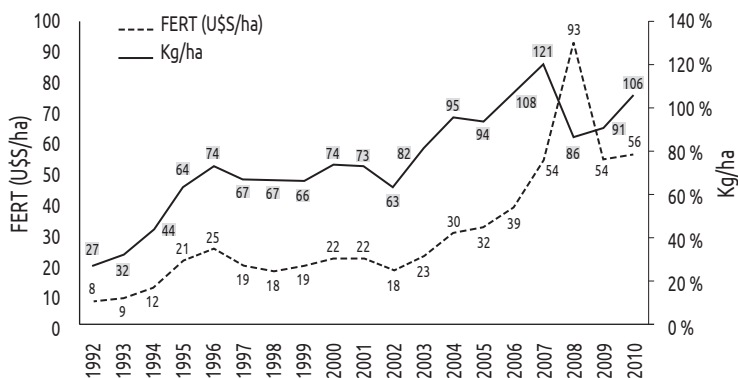


siglo XX: si se considera el indicador *consumo de fertilizantes/superficie implantada total* se halla que tal cociente en la campaña 1990/91 era de solo 14 kg por hectárea, creciendo a 67,2 en la 2000/01 y a 106 en la 2010/11. A partir de 2002, incluso los planteos sojeros pasan a ser fuertes demandantes de fertilizantes, especialmente fosfatados. El gráfico 2 expone este desarrollo y, aún más importante para la argumentación, la valuación (la variable FERT, en U\$S/ha) de este componente del costo.

El incremento no fue menos intenso en el consumo de fitosanitarios, capitaneados por el *glifosato*, un herbicida de amplio espectro. Aquí, considerando las campañas agrícolas recién referidas, la progresión es 2-6-10 litros por hectárea. Este proceso global de rápida adopción de químicos estuvo ciertamente influido por medidas políticas que se considerarán en el siguiente apartado; por lo pronto, vale aclarar que, en un proceso no exento de contramarchas, la inversión en este tipo de productos pasó de una media de 29 dólares por hectárea a comienzos de los 90 a 109 dólares/ha en la campaña 2010/11, cosa que ya de por sí es un factor que sesga la capacidad de producir en favor de los agentes con mayor y mejor acceso al financiamiento.

Sin desmedro de la magnitud de esta transformación y de sus implicancias, el cambio más notable en el período considerado se produce a partir de 1996, año en que se autoriza el uso de semillas de soja genéticamente modificadas para resistir al glifosato. Esto configuró el nuevo paquete: la siembra directa, sistema que reduce a la nulidad todas las labores previas a la implantación propiamente dicha (con el consiguiente ahorro de costos y tiempos de trabajo) había estado hasta entonces inhibida por los graves problemas de enmalezamiento que aparejaba la no roturación del suelo. Al permitirse el uso de la soja resistente, los mismos son controlados mediante la fumigación con glifosato. Aquí

**Gráfico 2. Consumo de fertilizantes promedio por hectárea (kilogramos y dólares). Campañas 1990/91-2010/11**



Fuente: elaboración propia sobre datos de Fernández (2014).

también la difusión del nuevo esquema técnico fue plena: en cuanto a la semilla, ya prácticamente ha desaparecido la que no incluye la modificación transgénica, el reemplazo ha sido total. Por su parte, la siembra directa ha desplazado asimismo en una medida determinante a la labranza convencional (abarcando por cierto en distinta medida al resto de los cultivos más importantes). Su coeficiente de prevalencia era del 14 % al momento de liberarse la semilla transgénica, trepando al 50 % al final de la década (campaña 2001/02) para de allí derivar en que en la campaña 2010-2011 el 83 % de la superficie implantada con los principales cereales y oleaginosas se sembraba *en directa* (gráfico 3).

Estas transformaciones no han sido *neutras* en materia de concentración económica. Por una parte, hay que considerar el tendal de unidades productoras que usualmente deja en el camino todo cambio tecnológico, en especial desde que el nuevo esquema requiere nuevas máquinas sembradoras (cuyo costo dio un salto abrupto entre las campañas

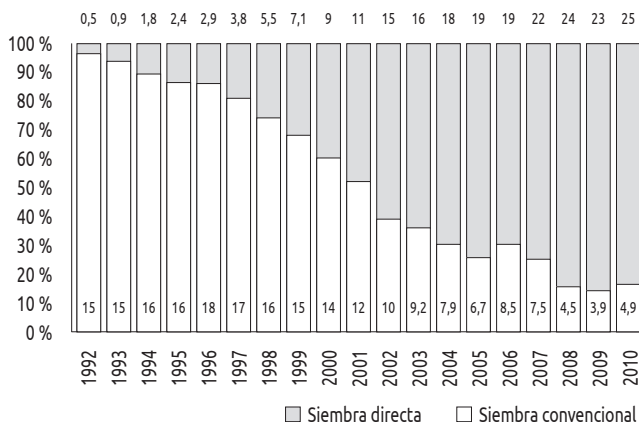
iniciadas en 1996 y 1997, de 25.000 a 37.000 dólares), mayor espalda financiera (Giberti y Román, 2008) y conocimientos específicos que no desarrollan todos. Por otra, hay una cuestión más sutil pero no menos importante: el cambio en el peso relativo de los componentes de la inversión a realizarse. Las modificaciones en la forma de producir comentadas coinciden en una tendencia: el incremento (en el total de los costos por hectárea) de los gastos devengados en la compra de bienes de consumo intermedio; al mismo tiempo que retrocede el dinero insumido en pagar sueldos. Esto fue ocurriendo, principalmente, por el notable aumento en el uso de agroquímicos —y la evolución creciente de sus precios en el siglo XXI— y por la drástica disminución de horas de trabajo que requiere la *siembra directa*. El gráfico 4 (extraído de Fernández, 2014, donde el lector podrá encontrar su metodología de construcción en detalle)<sup>4</sup> destaca la magnitud del proceso, al establecer una comparación con un escenario contrafáctico en el cual no hubiera avanzado la SD y todos los cultivos se sembrasen siguiendo los métodos convencionales.

Se puede apreciar cómo el avance de la «*labranza 0*» con-tuvo de manera significativa la recuperación del costo salarial (medido en dólares) que caracterizó a los años que siguieron a la violenta devaluación de 2002 (año en que este cayó por esta causa un 40 %). Respecto de 2001, el año 2010 se caracterizó por que la variable estuvo ubicada en un nivel un 23 % superior; siendo que la simulación que descarta el efecto de la innovación productiva registra un aumento del costo salarial por hectárea del 50 %.

---

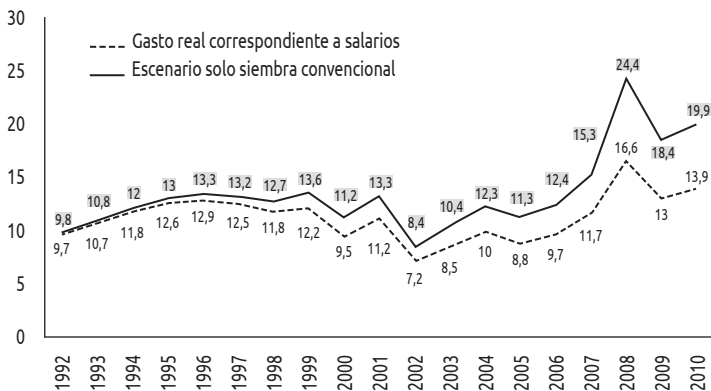
4 Esencialmente, se computa para cada campaña agrícola el costo laboral ponderado de cada uno de los 4 principales cultivos (según el peso de cada uno en el total conjunto y según la participación relativa que en ellos tengan los diferentes métodos de siembra). El escenario simulado considera que toda la producción se hubiese generado mediante la labranza convencional.

**Gráfico 3. Área cultivada con soja, maíz, trigo y girasol, según método de siembra. En superficie (millones de hectáreas) y como porcentaje sobre el total. 1990-2010**



Fuente: elaboración propia sobre la base de SIIA, AAPRESID.

**Gráfico 4. Gasto imputable a salarios (U\$S/ha), considerando la media ponderada de los dos tipos de siembra y simulación que considera solo siembra convencional. 1991-2010**



Fuente: Fernández (2014).

La variación no ya absoluta sino relativa potencia una diferencia clara entre los agentes que llevan adelante la producción. La característica definitoria de un *chacarero* es la base familiar de la explotación (Azcuy Ameghino, 2006); esto es, sus titulares se dedican físicamente al trabajo agrícola<sup>5</sup>. Esto permite cierta defensa contra los grandes capitales toda vez que el costo salarial, que estos deben afrontar en efectivo, para aquellos no constituye una erogación contable o financiera; está bastante documentada la subvaluación que hacen este tipo de productores de lo que sería la remuneración del propio esfuerzo (Balsa y López Castro, 2010). Y al revés: en las dos décadas crece con fuerza el gasto en insumos, sobre el cual la gran empresa obtiene sus principales economías de escala<sup>6</sup>. Se entiende entonces cómo este doble resultado del cambio tecnológico facilita la hegemonía del gran capital agrario.

## Las políticas públicas

El abandono de la convertibilidad a comienzos de 2002 implica un parteaguas en el marco que conforman las directivas estatales, a partir del cual se pueden analizar tanto los cambios como las continuidades a este respecto entre las dos décadas.

Lógicamente, la arista en la que se destaca la discontinuidad más importante es la que refiere a la política cambiaria. Luego de intentar durante el año 1989 planes de ajuste «convencionales» (devaluatorios), el gobierno va a cambiar

---

5 «Un capitalista agrario no maneja él mismo su tractor, un chacarero rico sí» (Flichman, 1982, pág. 40).

6 Debe notarse especialmente en referencia a este punto que los esquemas técnicos de los productores agrícolas pampeanos de diferentes tamaños no son sustancialmente distintos entre sí, como se desprende de la investigación presentada en Tsakoumagkos, González y Román (2009).

radicalmente el enfoque. Tras el arreglo de reestructuración de deuda con Nicholas Brady (el Secretario del Tesoro estadounidense), se lleva adelante el proceso de privatización más intenso que haya visto la historia económica internacional (a excepción de lo acontecido en algunos países de la ex URSS, como analiza Azpiazu, 2001). Este proceso proveyó las divisas para respaldar los «bonos-Brady» y para sustentar un tipo de cambio fijado en un nivel real notablemente más bajo que en la década previa. Este proceso se agudizó con el paso del tiempo: la «inflación 0» de los 90 no es más que un mito basado en la estabilidad de precios de los (recesivos) últimos años del ciclo y en la comparación con los picos hiperinflacionarios de 1989-1990. La realidad es que entre la fijación del dólar en un valor de 10.000 australes a comienzos de 1991 y el año 1995 se acumuló una inflación minorista del 80 %; contra la que el constante valor del dólar —que era presentado como un «ancla» para frenar alzas aún superiores en los precios— quedó relativamente por detrás. La profundidad y la duración de la apreciación cambiaria desnudó un costo que había permanecido oculto a lo largo de décadas: el costo de vida de la familia titular del predio. En efecto, ocurre que el valor del dólar está muy correlacionado con los costos de maquinaria e insumos, donde el componente importado es significativo; sin embargo, se vincula de una forma más tenue con el costo de vida en el país, puesto que aquí pesan mucho los *servicios*, no transables internacionalmente. Léase: con el andar del plan de convertibilidad se trastocaron profundamente los precios relativos de la economía, encareciéndose el costo de vida en relación al de los insumos (Peretti, 1999). Si a esto se le suma el hecho de que la proporción entre el costo de mantenimiento familiar sobre el total de ingresos prediales es mucho mayor para un chacarero que para una familia titular de una gran empresa agropecuaria, el resultado es

**Cuadro 2. Derechos de importación (extrazona) de insumos y maquinaria agropecuaria, porcentaje sobre valor CIF. 1989-2010**

Mercancía importada	Dic. 88	Dic. 89	Ago. 90	Ene. 92	Dic. 94	Ago. 96	Dic. 01	Dic. 07	Dic. 10
<b>Fertilizantes</b>	Urea	15	10	13	6	6	6	6	6
	Superfosfato triple	0	5	5	5	6	6	6	6
	Fosfato monoamónico	0	5	5	5	6	6	0	0
	Fosfato Diamónico	0	5	5	5	6	6	0	0
	Otros abonos	15	5-10	13	5-13	0-6	0-6	0-6	0-6
<b>Fungicidas</b>		15-36	5-25	5-25	5	14	14	14	14
		15-36	5-25	5-25	5	14	14	14	14
<b>Agroquímicos</b>		40	30	24	22	14	14	14	14
		40	30	24	22	14	14	14	14
<b>Maquinaria</b>	Sembradoras	40	30	24	22	14	14	14	14
	Cosechadoras trilladoras	40	30	24	22	14	14	14	14
	Partes	40	30	24	22	14	22	14	14
	Tractores hasta 280 HP	40	30	24	22	14	14	14	14
	Tractores más 280 HP	10	5	10	0	14	14	14	14

Fuente: elaboración propia basada en *Guía práctica del importador y exportador* Boletín Oficial de la República Argentina.

contundente: a la vez que se abarataron los bienes en los que la gran firma vuelca sus excedentes, se encarecieron aquellos que solo para una PyMe resultan significativos (ver gráfico 5 más adelante). Puede decirse, volviendo al apartado 2, que el costo de vida de una familia es un gasto, y no menor, sujeto a economías de escala: se licúa al repartirse en el ingreso proveniente de más hectáreas. A esto contribuyó, por supuesto, la fuerte reducción de aranceles a las importaciones (arancel 0, incluso si la mercadería tenía origen en algún país del flamante Mercosur), incentivo a la importación de maquinaria y agroquímicos que se profundizó en la década siguiente con el recorte a las alícuotas de los fertilizantes fosfatados demandados fundamentalmente por la agricultura sojera (cuadro 2).

La continuidad entre los dos períodos se verificó también en otras facetas del accionar estatal: el desensamble de organismos que podían proveer de cierta red de protección en años «malos» a los productores con menos recursos —la Junta Nacional de Granos, principalmente (León y Rossi, 2003)— no fue revertido, y el marco liberal en este aspecto perdura hasta el presente. Y lo mismo puede decirse del bajo coeficiente de cobertura de los programas de apoyo que específicamente se centraban en la producción de tipo familiar-capitalizada, con su mayor exponente en *Cambio Rural* (construyendo un indicador de cobertura como lo es el total de participantes sobre el número potencial de beneficiarios, se encuentra que de un valor ya de por sí muy modesto en los 90 —9,7 % en 1999— se pasa a uno aún inferior posteriormente —8,4 % en 2008—).

Como se señaló, la ruptura más importante se verificó en el manejo cambiario: la gran devaluación de 2002 operó en sentido inverso al reseñado unos párrafos arriba, encareciendo de forma relativa los bienes que pesan más en la demanda de la gran empresa y aflojando las tensiones



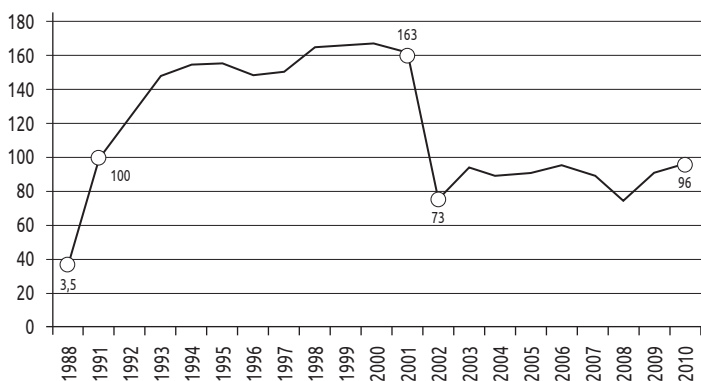
referentes al costo de vida (por supuesto, solo para quienes colocan su producción en el exterior, que no es el caso aquí). No obstante esto, como se aprecia en el gráfico 5<sup>7</sup>, el cambio, si bien de magnitud muy considerable, distó de ser total y de revertir la profunda alteración en los precios relativos que se había generado en los 90.

Sin embargo, otras políticas van a darle una impronta particular a la última década, impronta que puede sintetizarse en la palabra *indiferenciación*. El poder ejecutivo va a implementar políticas que implican transferencias muy significativas, y las va a aplicar de forma *indiscriminada* hacia el interior del universo de productores. Quizá la más sonada sea la reinstalación durante el gobierno de Duhalde de los derechos de exportación (las «retenciones»), que fueron virtualmente suprimidos en la década anterior. Dentro del esquema fiscal, este impuesto resulta por lejos el más importante (en soja, la alícuota fue aumentando desde los primeros meses de 2002 hasta ubicarse en la actualidad en el 35 % *sobre el ingreso bruto*), y no prevé ningún tipo de segmentación entre quienes recae el gravamen (y difícil sería que lo hiciera dado que los agentes formalmente gravados son las firmas exportadoras, que luego trasladan vía el precio del grano este costo a los productores primarios). A esto se sumó el hecho de que impuestos que estaban diseñados de forma «progresiva» fueron perdiendo esta característica al calor del proceso inflacionario. El impuesto a las ganancias a las personas físicas, que es el marco en el que tributa la

---

7 El gráfico 5 expone el cociente entre el índice de precios al consumidor y un índice de precios de insumos agrícolas (IPLA). El IPLA es un cálculo propio, que basado en la base de datos de la publicación especializada *Márgenes Agropecuarios* considera la evolución de los precios de los principales 17 insumos agrícolas. Se aclara que para el período posterior al año 2006 se toma como índice de precios al consumidor el promedio de los índices publicados por las *Direcciones de Estadística* de las provincias de Santa Fe y de San Luis y de la C.A.B.A. y la media de consultoras privadas (con fuente en *La Nación Data*).

Gráfico 5. Ratio IPC/IPIA, marzo de 1991=1. 1988-2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de Márgenes Agropecuarios, INDEC, DPE-SL, DPE-CABA.

mayoría de las PyMEs agrarias, se tornó igualitario desde el momento en que nunca fueron actualizados los valores *nominales* que de ser superados obligan al contribuyente a pagar alícuotas mayores. Se comprende fácilmente: en el año 2000, debían pagar la misma tasa que las grandes empresas quienes declararan ganancias por 120.000 pesos anuales, 120.000 dólares de aquel momento. Solo entraba en esta categoría el 1 % de los inscriptos. Hoy ese límite se ha mantenido, y por ende tributan la alícuota máxima quienes tengan ganancias de 120.000 pesos al año, cifra que en términos reales es una pequeña fracción de lo que fue, haciendo que una proporción enorme de productores deba afrontar las tasas más elevadas, iguales o similares a las que en teoría gravan al *pool* (en 2010, eran el 50 %, ver gráfico 6).

El monotributo, asimismo, vio incrementarse sus parámetros de referencia muy por debajo de la inflación, convergiendo todas estas situaciones en un notable emparejamiento

de la presión fiscal que afrontan productores grandes y pequeños<sup>8</sup>.

Por otra parte, tampoco hubo segmentación alguna en cuanto a las transferencias *hacia* el sector que significaron ciertas políticas, como el precio subsidiado del gasoil y, la más notable, la pesificación de las deudas que complementó a la devaluación. Si bien seguramente las explotaciones más pequeñas estuvieron sobrerrepresentadas en el total del endeudamiento —uno de los factores que de forma más intensa fogueó la concentración durante los 90, cuando el marco convertible exigía tasas de interés fuertemente positivas—,<sup>9</sup> diversas fuentes estiman la superficie *hipotecada* en torno a los 16 millones de hectáreas,<sup>10</sup> cifra que obliga a pensar que buena parte de los endeudados eran terratenientes importantes. Y fue *el conjunto* el que se benefició de la formidable licuación de deudas que supuso el decreto 214/2002, que de la noche a la mañana disminuyó a un tercio los pasivos (gráfico 7), merced a las pérdidas que tuvieron los depositantes (y otros acreedores) en dólares y el propio Estado, que con una generosidad digna de mejor causa financió la operación mediante la emisión de bonos.

Dado que estaban plenamente operativas las ventajas de la escala (y ganando efectividad, por todo lo mencionado en el apartado anterior), este tratamiento igualitario, desentendido de las diferencias entre quienes conforman la estructura socioeconómica del agro, objetivamente favoreció el avance del proceso concentrador.

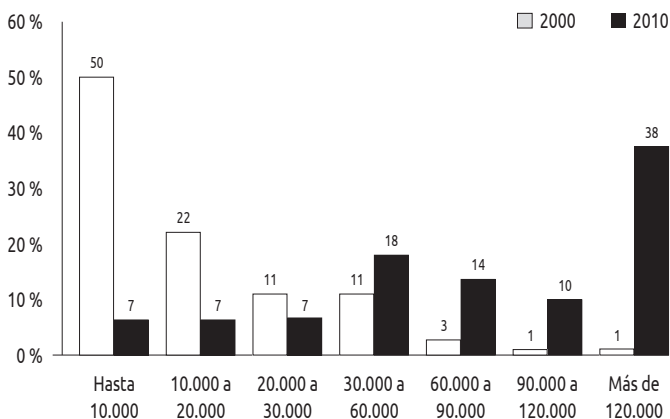
---

8 Nivelación que se da en un plano más elevado, como resulta esperable habida cuenta del incremento en la rentabilidad que supuso por años la combinación de la megadevaluación con la mejora en las cotizaciones internacionales.

9 Esta es otra discontinuidad económica importante entre las dos décadas: la política monetaria de la postrera mantuvo bajas, por momentos negativas, las tasas de interés reales.

10 Consultar, por ejemplo, la transcripción del informe del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Congreso en el momento previo a la gran crisis (Colombo, 2000).

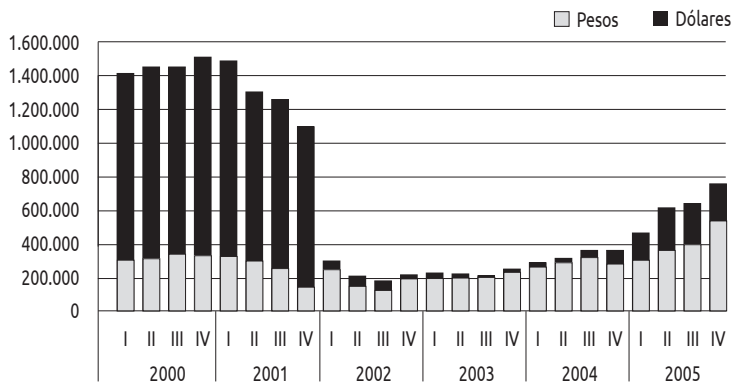
**Gráfico 6. Presentaciones de impuesto a las ganancias a PFySI\*, sector agropecuario, porcentaje de inscriptos por tramo de ganancias declaradas. 2000-2010**



\* Presentaciones con impuesto determinado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de anuarios AFIP.

**Gráfico 7. Créditos al sector «Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras», saldo al final del trimestre, en miles de dólares, según moneda que nomina el crédito. I-trim/2000-IVtrim/2005**



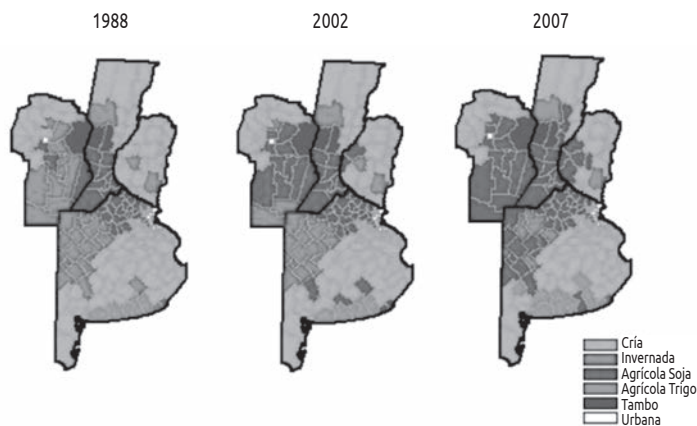
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

## Reflexiones finales

El proceso de sojización en sí —que atraviesa las dos décadas— está asociado (entre otras consecuencias negativas en el plano social) a una reducción en el número de unidades productivas, como se puede constatar al analizar partido por partido cómo evolucionaron aquellos en los que más creció esta agricultura (la figura 1 facilita una visualización de esto, marcando en verde aquellos departamentos en los que el área sembrada alcanza el 40 % de la superficie).

Esto es así dado que a todo lo señalado se le suman los costos de cambiar de actividad (de la ganadería de invernada, fundamentalmente). Cuando con esta puntada terminamos nuestra aproximación al marco general en el que se desarrolló la producción agrícola pampeana en el período, quedan explicados los datos sobre concentración adelantados en la introducción. La ausencia de medidas específicas en oposición a este proceso (como podrían ser

Figura 1. Uso del suelo en la región pampeana. 1988-2007.



leyes de ordenamiento territorial, de segmentación de la carga fiscal, o la modificatoria a la ley de arrendamientos)<sup>11</sup> ha facilitado su resultado de una trama social rural (más degradada). El necesario debate sobre cómo queremos que se estructure la producción de una de las grandes riquezas que tiene la Nación (y todo lo que acarrea en cuanto a la distribución de nuestra demografía) debe ser materia de participación de toda la sociedad, y no solo de quienes están «en el sector». Un escenario futuro posible en el que algunas centenas de mega empresas controlaran la totalidad de las cosechas conllevaría consecuencias negativas para todo el país.

## Bibliografía

- Azcuy Ameghino, E. (2004) *Trincheras en la Historia*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Azcuy Ameghino, E. (2006) «Producción familiar, producción capitalista y descampesinización, aspectos teóricos y problemas interpretativos». En Graciano, O. y S. Lázaro (comp.), *La Argentina rural del siglo XX. Fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires, La Colmena.
- Azpiazú, D. (2001) «Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?». En *Ciclos*, XI, pág. 21.
- Balsa, J. y N. López Castro, (2010) «La agricultura “moderna”. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana». En, López Castro, N. y G. Privera, (comps.), *Repensar la agricultura familiar*. Buenos Aires, CICCUS.
- Basualdo, E. y N. Arceo, (2005) «Incidencia y características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses durante la vigencia del régimen de la convertibilidad». En *Desarrollo Económico*, N° 45 pág. 177.

---

11 Giberti (2008, pág. 5) ha enfatizado este punto, dado que consideraba a la desnaturalización de la figura del «contrato accidental» por una campaña «lo que da origen y fuerza a los fondos de siembra, que trabajan exclusivamente en tierra arrendada por un solo año porque su política fundamental es mantener la liquidez, utilizar la menor cantidad de capital fijo posible y conservar la agilidad de pasar de un rubro a otro».

- Bisang, R. (2008) «El desarrollo agropecuario argentino en las últimas décadas. ¿Volver a creer?». En Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperaciones y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cloquell, S., R. Albanesi, M. De Nicola, C. González, G. Preda, y P. Propersi, (2003) «Las unidades familiares del área agrícola del sur de Santa Fe en la década del 90». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 19.
- Cloquell, S., R. Albanesi, P. Propersi, G. Preda y M. De Nicola (2007) *Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Colombo, C. (2000) *Informe del Jefe de Gabinete de ministros. Ante el Honorable Congreso de la Nación*. Informe N° 48, 23-11-2000.
- Feeney, R., M. Berardi, O. Bertossi, C. Steiger, B. Piazzardi, y M. Colombo (2010) *Encuesta sobre las necesidades del Productor Agropecuario Argentino*. Rosario, Universidad Austral.
- Fernández, D. (2010a) «Concentración económica en la región pampeana, el caso de los fideicomisos financieros». *Mundo Agrario*, N° 21.
- Fernández, D. (2010b) «Reflexiones sobre el crecimiento agrícola pampeano a la luz del concepto de la renta diferencial de segundo tipo». *Documentos del ciea*, N° 6.
- Fernández, D. (2013) «El precio de los granos en el siglo XXI, bases reales y bases "imaginarias" de cotizaciones alteradas». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 37.
- Fernández, D. (2014) «La alteración en el peso relativo de los componentes de las funciones productivas que implica el proceso de cambio tecnológico de la agricultura pampeana. 1992-2010». En *Actas del 4º Congreso Regional de Economía Agraria*. Buenos Aires, Octubre.
- Flichman, G. (1982) *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. 2ª ed. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Giberti, H. (2001) «Oscuro panorama, ¿y el futuro?». En *Realidad Económica*, N° 177.
- Giberti, H. (2008) *Entrevista al Ing. Horacio Giberti, por Isaac Grober*. Disponible en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar).
- Giberti, H. y M. Román (2008) «Cambio tecnológico y evolución en los costos de producción». En *Realidad Económica*, N° 235.

- Huergo, H. (2011) «Protagonistas de la revolución». En *Revista Clarín Rural*, N° 25.
- León, C. y C. Rossi (2003) «Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina». En *Realidad Económica*, N° 196.
- Llach, J. (1998) «Conferencia de cierre de las XVI Jornadas de Perspectivas agropecuarias de la Asociación Argentina de Economía Agraria». En *Revista Argentina de Economía Agraria*. Vol. I, N° 1.
- Martínez Dougnac, G. y Tort, M. I. (2003) «La lucha por la subsistencia, Notas sobre la agricultura familiar pampeana en los años 90». *Documentos del CIEA*, N° 1.
- Marx, K. (1894) *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo III. México, Fondo de Cultura Económica. Edición de 1973.
- Peretti, M. (1999) «Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los 90». En *Revista Argentina de Economía Agraria*, Nueva Serie, Vol. II, N° 1.
- Posada, M. y Martínez De Ibarreta, M. (1998) «Capital financiero y producción agrícola, Los pools de siembra en la región pampeana». En *Realidad Económica*, N° 153.
- Pucciarelli, A. (1997) «Las grandes estancias de la pampa bonaerense». En Barsky, O. y A. Pucciarelli, (eds.) *El agro pampeano. El fin de un período*. Buenos Aires, UBA-FLACSO.
- Reca, L.; D. Lema, y C. Flood (eds.) (2010) *El crecimiento de la agricultura argentina*. Buenos Aires, FAUBA.
- Tsakougmagkos, P. (coord.), González, M. C. y Román, M. (2009) *Tecnología y pequeña producción agropecuaria en la Argentina*. Buenos Aires, MINAGRI.
- Villulla, J. M. (2010) «Las cosechas record y sus trabajadores "invisibles", los asalariados agrícolas y el contratismo de servicios en la pampa húmeda». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 33.
- Villulla, J. M. (2012) «Las formas del salario en la agricultura pampeana, su rol en el disciplinamiento, el aumento de la productividad y el abaratamiento de la fuerza de trabajo». En *Mundo Agrario*, N° 13, pág. 25.





# El empleo asalariado en el campo: estructura, informalidad e ingresos

*Guillermo Neiman*

## Introducción

El tratamiento clásico del tema del empleo en el agro se concentró en el análisis de la demanda de trabajadores asalariados por parte de grandes establecimientos, la relación de esa demanda con los cambios tecnológicos y la escasa capacidad de absorción y/o de expulsión de mano de obra características del sector. Asimismo, las referencias a la también clásica diferenciación entre obreros permanentes y estacionales o de temporada, a los generalizados bajos salarios que perciben y a los elevados índices de trabajo irregular o no registrado, completan la caracterización de un mercado de trabajo particular y complejo a la vez.

Actualmente, los modelos productivos organizados en torno a complejos agroindustriales basados en sistemas de calidad y fuertemente integrados a los mercados mundiales actúan condicionando en varios niveles los comportamientos de la demanda de trabajo, así como también los tipos de trabajadores y, por lo tanto, tornando más complejo el funcionamiento mismo de los mercados de trabajo. En este contexto, la disponibilidad de mano de obra adquiere un carácter crítico no solamente para asegurar un volumen

determinado de trabajadores sino también en términos de la organización del trabajo y la gestión de la mano de obra (contratación, retención, supervisión, etc.).

Si bien la «flexibilización» de las relaciones laborales y de los mercados de trabajo puede aceptarse como una condición histórica del trabajo en la agricultura, esta es una tendencia que se acentúa en los últimos años. Esta flexibilidad suele estar asociada a nuevos requisitos y estrategias productivo-organizacionales de las empresas, así como también a las condiciones imperantes en los mercados de trabajo y a las posibilidades que estos brindan, por ejemplo, la de contratar y despedir trabajadores prácticamente sin restricciones. En este sentido, se considera que los procesos de reestructuración social y productiva influyen sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, las condiciones de ocupación y los tipos de trabajadores involucrados; también se verán afectadas las relaciones laborales, el reclutamiento y contratación de trabajadores y la gestión de la mano de obra (Neiman y Quaranta, 2011).

En la Argentina, las transformaciones productivas de los últimos años<sup>1</sup> van a afectar las condiciones de funcionamiento de un conjunto amplio de unidades de producción, redefiniendo algunos aspectos del trabajo. Por ejemplo, en las provincias de la región pampeana y para los cereales y oleaginosas, se profundizan procesos clásicos de

---

1 Para el año 2001, última fecha para la cual se dispone información censal sobre ocupación en el sector en la Argentina, se registró una cifra cercana al millón de personas trabajando en actividades agrarias, de los cuales algo más de la mitad correspondía a asalariados. A su vez, la mitad de este grupo poblacional se concentraba en las provincias de la región pampeana, siguiéndole en importancia las regiones Noroeste (18 %), Cuyo (16 %), Noreste (13 %), y Patagonia (6 %). Para la misma época (año 2002), el Censo Nacional Agropecuario registraba cerca de 320.000 unidades productivas dedicadas a la actividad, con una caída de aproximadamente un 25 % respecto al registro anterior de 1988 y un incremento en la superficie media por establecimiento que pasaba de 421 a 539 hectáreas.

mecanización de las tareas con reducción de la demanda mano de mano de obra; en cambio, entre las producciones intensivas de las áreas extrapampeanas se difunden tecnologías de manejo para el logro de producciones de calidad, por lo que puede observarse incluso un incremento de los requerimientos laborales, especialmente de los correspondientes a trabajo no permanente; también, los procesos de expansión de la frontera agrícola que implican la sustitución de cultivos o el avance sobre tierras ganaderas o, directamente, sin cultivar (por ejemplo, ocupadas por bosques naturales) van a afectar el empleo de las áreas que atraviesan por estas transformaciones y el balance final de ese proceso en términos laborales dependerá de la producción que es reemplazada y de las condiciones de los mercados de trabajo locales.

Así, comenzando en los años 80, el conocido proceso de «agriculturización» liderado por la expansión de la soja profundiza la disminución del empleo directo a partir de una caída de los trabajadores permanentes y genera un incremento relativo de empleados transitorios «tercerizados» a través de contratistas; también se intensifica la relocalización de la mano de obra agrícola en zonas urbanas y el aumento de puestos de trabajo ligados a la provisión de servicios para la producción primaria (Neiman y Quaranta, 2011). Específicamente, la disminución de los tiempos operativos de trabajo se encuentra asociada al uso de maquinarias de gran escala y mayor capacidad de labor que a su vez provoca también la incorporación de trabajadores especializados.

La mayor presencia de «contratistas de servicios de maquinaria» es clave para explicar la flexibilidad que adquiere la organización productiva y del trabajo en establecimientos de distinta escala, incluyendo aquellas empresas el uso de asalariados permanentes y transitorios e, incluso en

algunos casos, de trabajadores familiares (Agüero, Rivarola y Maldonado, 2007; Villulla, 2011). Por ejemplo, según un relevamiento del año 2002 para la provincia de Buenos Aires, algo más de la mitad de los contratistas había iniciado sus actividades en la década del noventa y ocupaban algo más de 16.000 empleados de los cuales cerca de un tercio estaba ocupado menos de 6 meses al año (Lódola, 2008), lo cual confirma la presencia de situaciones de trabajo no permanente entre este tipo de asalariados «agrícolas».

Por su parte, un conjunto importante de producciones no pampeanas presenta un notorio crecimiento, aunque sustentado mayormente en la renovación tecnológica y de inversiones asociadas y, en menor proporción, en la expansión de la superficie plantada. Además, para aquellos rubros que orientan su producción a la exportación, hay una mayor presión para adaptar la producción a las exigencias de esos mercados (por ejemplo, frutales como uvas, limón, peras y manzanas y, aunque en menor medida, algunos rubros de la horticultura, tales como el ajo).

Otro grupo incluye producciones tradicionales en crisis tanto en términos de sus principales indicadores de producción como en su inserción en los mercados, principalmente aquellos de consumo interno (algodón, caña de azúcar, ciertos tipos de tabaco, por ejemplo). Como consecuencia de estos procesos, el empleo agrario será afectado de manera compleja incluyendo tanto aspectos cuantitativos como cualitativos (Miranda, 1999; Rau, 2002; Tadeo y Palacios; 2004; Fabio, 2006; Neiman y Quaranta, 2013).

Por ejemplo, en estos casos, las transformaciones en los procesos productivos y en los requerimientos de trabajo no solo acentuaron la participación de los trabajadores temporarios sino que, además, modificaron su perfil. Esta tendencia obedecería a cierta «autonomía» por parte del trabajo estacional respecto de las condiciones propias del ciclo

productivo anual y que formaba parte de la interpretación clásica acerca de la presencia del trabajo estacional agrícola, para pasar a ser explicada por las estrategias empresariales que buscan minimizar el uso de trabajadores permanentes «sustituyéndolos» por la contratación continua de trabajadores transitorios. De esta manera, las empresas buscan reducir sus costos de producción y simplificar la gestión de la mano de obra para lo cual, entre otros dispositivos, recurre a distintos tipos de «intermediarios» para la contratación de trabajadores temporarios (Fabio y Quaranta, 2011).

Una consecuencia importante de este comportamiento es el cambio en las situaciones clásicas de precariedad laboral que caracterizaban a este segmento, incrementando las situaciones de desempleo estacional, haciendo más incierta su inserción laboral y debilitando o desdibujando la relación salarial.

En cuanto al perfil socio-demográfico de estos trabajadores se constata una mayor participación de jóvenes, con residencia urbana en localidades de distinto tamaño y, con creciente —aunque minoritaria aún— presencia de trabajadoras mujeres. También, se verán modificadas las trayectorias laborales que pueden incluir ocupaciones en actividades no agrarias, una intensificación de los procesos migratorios y cambios de los ciclos laborales (Bendini y Radonich, 1999; Giarraca y otros, 2000; Mingo y Berger, 2009; Bober y Neiman, 2011).

En un reciente estudio (Neiman, 2010) acerca del comportamiento de la demanda de fuerza de trabajo para veinte productos agrícolas que explican más del 70 % de la superficie cultivada y una proporción similar de su producción, en más de la mitad de esos rubros se observa una caída en la utilización de trabajo permanente que es aportado por los trabajadores familiares y los asalariados permanentes a medida que aumenta el nivel tecnológico de las empresas.

Complementariamente, se incrementa el trabajo transitorio, ya sea en términos relativos en la composición general de la demanda, o en términos absolutos en aquellas producciones en las cuales se incrementan los requerimientos totales.

Por lo tanto, las distintas formas que asume la transitoriedad incluyen entonces, a los ocupados exclusivos de la agricultura, aunque con inserciones discontinuas y períodos variables de desocupación, a los insertos parcialmente en la agricultura y que trabajan también otras ramas de actividad no agrícolas y generalmente urbanas, y a los estacionales tradicionales que alternan períodos de trabajo con otros de inactividad.

Este capítulo tiene como propósito general examinar la situación de los asalariados agrarios, analizando especialmente las modalidades de la inserción laboral que los caracteriza y su relación con los ingresos de los trabajadores y sus hogares, así como con la condición social general de estos últimos.

## **La situación de los asalariados agrarios en provincias seleccionadas de la Argentina**

En esta sección se analiza la situación de los asalariados agrarios en base a un conjunto de dimensiones básicas — composición, niveles de ocupación, informalidad e ingresos— y a partir del procesamiento de la Encuesta de Hogares Rurales, sobre Niveles de Vida y Producción en las provincias de Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta y Santa Fe.

Esta encuesta fue implementada durante el primer semestre del año 2010, a través del Programa de Desarrollo Rural para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación (MINAGRI). Estaba destinada a estudiar aspectos

sociodemográficos, inserción laboral, niveles de ingreso y gasto, actividad económica y condiciones de vida de los hogares con residencia rural de las provincias arriba mencionadas.

Según la definición utilizada, se consideran hogares rurales a aquellos ubicados en localidades de menos de 2000 habitantes y de forma dispersa según el criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La encuesta se aplicó a una muestra estadísticamente representativa de viviendas definidas según ese criterio de ruralidad<sup>2</sup> y, por lo tanto, el análisis que se realiza a continuación corresponde a los asalariados agrarios de esa condición.

La información procesada corresponde, entonces, a aquellos individuos que declararon desempeñarse como asalariados de las actividades de agricultura y ganadería durante el período de referencia de esa encuesta (desde el 1 de febrero de 2009 al 31 de enero de 2010) y de sus respectivos hogares. Los «asalariados permanentes» agrícolas fueron definidos como aquellos que declaran una ocupación en esa condición a lo largo del período de referencia pudiendo combinar con alguna otra bajo cualquier condición; los «asalariados temporarios» agrícolas son los que declaran una o más ocupaciones en esa condición y no poseen ocupaciones agrícolas de carácter permanente.

---

2 Para el diseño de la muestra (cuyo tamaño estaba predefinido en 400 viviendas rurales por provincia) se contaba, para cada una de las mencionadas provincias, con información de la cantidad de población y del número de hogares y de viviendas por segmento censal, según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001. Esto permitió confeccionar los marcos muestrales de la primera etapa a partir de los cuales se elaboró un diseño por conglomerados en el que la unidad primaria estaba dada por el segmento censal. A su vez, en cada provincia se eligieron 100 segmentos con probabilidad proporcional al número de hogares en aquella fecha; a su vez, en cada segmento se seleccionaron las viviendas a encuestar según un método sistemático definido por el cociente entre la cantidad total de viviendas existentes en el segmento y un número fijo de viviendas a encuestar por segmento.



## Composición y características de los asalariados

En primer lugar, se confirma la importante presencia de trabajadores agrícolas no permanentes o temporarios, aunque se observan algunas diferencias provinciales que se corresponde con especificidades locales o regionales (Cuadro 1). En efecto, en tres jurisdicciones —Mendoza, Misiones y Salta— los asalariados se dividen por mitades con respecto a las dos categorías consideradas en este análisis. En cambio, la estructura ocupacional de Santa Fe es típica de las producciones agrícolas tecnificadas propias de la región pampeana a la que pertenece caracterizada por una reducida contratación directa de trabajadores temporarios.

**Cuadro 1. Distribución de los asalariados agrícolas según tipo, por provincia. En porcentajes**

Tipo de asalariado	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Permanente	44,7	40,4	63,5	50	83,2
Temporario	55,3	59,6	36,5	50	16,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

El resultado observado para la provincia de Río Negro, en cambio, estimamos que obedece a un fenómeno de distinto orden: dadas sus características con elevada concentración geográfica de la producción y de la población propios de las áreas bajo riego, existe especialmente un alto porcentaje de asalariados temporarios que residen en centros urbanos de distinto tamaño y que por lo tanto no pudieron ser captados por esta encuesta. A esto se debe agregar la recepción de importantes contingentes migratorios provenientes de otras provincias y que tampoco son considerados aunque

en este caso, debido la definición conceptual y metodológica del relevamiento.

Una primera aproximación a las condiciones personales de los asalariados agrícolas muestra una mayoría de trabajadores varones, pero también una presencia sistemática de asalariadas mujeres aunque con diferencias según provincias; las proporciones de trabajadoras mujeres pueden variar de un cuarto a un décimo del total de asalariados.

Sin embargo, en el segmento de los asalariados agrícolas temporarios, la participación de las trabajadoras mujeres puede llegar a duplicar a la que se observa para el total de asalariados. En Mendoza y Río Negro, con estructuras y orientaciones productivas similares a partir de la difusión de cultivos de frutales en sistemas bajo riego, alrededor de un tercio de todos los asalariados temporarios son mujeres.

El análisis de la posición de los asalariados en los respectivos hogares —de acuerdo a la relación de parentesco que guardan con respecto a su jefe/a— complementa de alguna manera lo expuesto recién sobre la distribución según género de los trabajadores (Cuadro 2). En principio, para el conjunto de los trabajadores la categoría claramente mayoritaria es la de «jefe/a» y en una proporción relativamente similar en todas las provincias: algo más de la mitad y en un caso cerca de las tres cuartas partes (en Santa Fe que, por otra parte, es la que tiene la menor participación de mujeres) se corresponden con esa condición. Los integrantes de los hogares categorizados como «hijos/as» le siguen en importancia.

La estructura de los trabajadores temporarios presenta diferencias importantes en lo que a esta variable se refiere: primero, desciende la participación de los «jefe/a» manteniendo en general una participación cercana al tercio del total; segundo, se incrementan significativamente las otras dos categorías llevando que la presencia de «hijo/a» supere

prácticamente en todos los casos —la única excepción es la provincia de Misiones— a la anterior; por último, también las cónyuges aumentan su participación llegando en algunos casos a casi un cuarto del total de este segmento de trabajadores.

**Cuadro 2. Distribución del total de los asalariados agrícolas según posición en el hogar, por provincia. En porcentajes**

Posición en el hogar	Mendoza		Misiones		Río Negro	
	Total	Temp.	Total	Temp.	Total	Temp.
Jefe/a	56,9	32,1	55,4	47,9	62	22,5
Cónyuge	15,6	25,3	12,7	18	13,2	27,4
Hijo/a	23,2	36,6	29,6	31,1	20,1	41,6
Otros	4,3	6	2,3	3	4,7	8,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Posición en el hogar	Salta		Santa Fe	
	Total	Temp.	Total	Temp.
Jefe/a	57,7	29,3	74,2	33,4
Cónyuge	8,8	15,4	8,5	17,3
Hijo/a	28,1	45,8	8,2	25,3
Otros	5,4	9,5	9,1	24
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En cuanto a la composición por edades de los asalariados, prácticamente la mitad de los asalariados, para todas las provincias, corresponde al estrato de 26 a 45 años (Cuadro 5). El inicio laboral temprano se observa en el hecho que al menos 1 de cada 10 trabajadores tiene menos de 18 años e incluso en algunas provincias pueden superar esa participación. Además, esto se confirma por el hecho de que un tercio del total tienen hasta 25 años de edad (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Distribución del total de los asalariados agrícolas según estratos de edad, por provincia. En porcentajes**

Edad (años)	Provincias				
	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta 18	10,1	16,2	9,4	16,7	22,1
19 a 25	19,1	15,4	14,3	15,8	23,4
26 a 45	43,6	52,1	43,4	44,4	38,1
46 a 65	21,2	16	28,2	22,7	16,3
66 y +	6	0,3	4,7	0,4	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La comparación en la distribución de los asalariados por tipo según tramos etáreos muestra diferencias muy significativas, que confirman la mencionada inserción laboral temprana para el caso de los asalariados estacionales. Mientras que, a la inversa, el acceso a empleos permanentes se corresponde con las edades más avanzadas.

Así, entre los permanentes, en ningún caso la participación de los ocupados de hasta 18 años supera el 5 % del total de esa categoría en cualquiera de las provincias. Incluso, si se le agrega el estrato siguiente con la única excepción de Misiones y Santa Fe, esa proporción no llega a superar el 10 %. En cambio, entre los temporarios, prácticamente la mitad tiene menos de 25 años de edad.

En cuanto al nivel educativo máximo alcanzado por los asalariados, se analiza la distribución según cuatro categorías o niveles y los años de escolaridad que completaron (Cuadro 4). Sobresale por un lado, el hecho de que al menos entre un cuarto y un tercio no completó el ciclo primario y que aproximadamente el 10 % pudo completar el nivel de la educación secundaria. Esta situación resulta en un total de años de escolarización que varía entre un mínimo de 6 y un máximo de 8 años según la provincia que se considere.

**Cuadro 4. Distribución del total de asalariados según nivel educativo alcanzado, por provincia. En porcentajes**

Nivel educativo	Provincias				
	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta primaria incompleta	36,1	59	35,1	38	27,3
Primaria completa	47,1	26,7	35,3	30,6	46,1
Secundaria incompleta	8,4	10,8	19,1	20,7	14,7
Secundaria completa y más	8,4	3,5	10,5	10,7	11,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Los niveles de ocupación de los asalariados agrarios

En esta sección se examina el nivel de ocupación de los asalariados temporarios de la agricultura de acuerdo a la cantidad de jornadas que declararon trabajar efectivamente a lo largo del año (para obtener este indicador se utiliza el dato de cantidad de horas trabajadas por día y luego se lo convierte en jornadas de trabajo equivalentes).

En primer lugar (Cuadro 5), en la mayoría de las provincias al menos la mitad de los trabajadores temporarios declara trabajar como máximo 120 jornadas en la agricultura. La única excepción la constituye la provincia de Misiones en la que cerca de un cuarto de sus trabajadores se encuentra en esa situación probablemente debido a que el principal cultivo de esa provincia que demanda trabajo temporario —la yerba mate— tiene un período prolongado de cosecha. En el mejor de los casos, solo 1 de cada 5 trabajadores temporarios consigue garantizarse como mínimo alrededor de 240 jornadas al año, que estaría cerca de situaciones de pleno empleo.

**Cuadro 5. Distribución de los asalariados temporarios según número de jornadas efectivamente trabajadas al año, por provincia. En porcentajes**

Número de jornadas	Provincias				
	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Hasta 120	57,6	22,4	77,1	56,0	58,6
121 a 180	16,7	51,5	10,5	11,3	8,2
181 a 240	9,6	3,3	5,6	14,3	10,3
Más de 240	16,1	22,8	6,8	18,4	22,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La diferencia entre varones y mujeres en cuanto al número de jornadas efectivamente trabajadas en la agricultura es muy significativo (Cuadro 6) ya que, en principio, los primeros logran trabajar un mayor número de jornadas en todas las provincias. En Mendoza y en Santa Fe se duplica esa diferencia y, aunque no con tanta diferencia, en las restantes provincias se mantiene esa constante.

**Cuadro 6. Jornadas efectivamente trabajadas por los asalariados temporarios según sexo, por provincia. En número de jornadas**

Provincia	Varón	Mujer	Total
Mendoza	171	76	134
Misiones	204	142	193
Río Negro	92	63	82
Salta	153	124	145
Santa Fe	191	88	162

## La informalidad en el empleo asalariado

La informalidad medida según la existencia de descuentos jubilatorios que declaran los propios trabajadores, es

una situación generalizada entre los asalariados agrícolas, ya que al menos la mitad de ellos no se encuentra cubierto por el sistema de protección social. Esta condición se concentra fundamentalmente entre los asalariados temporarios, debido a que una gran mayoría de ellos se encuentra en esa situación (Cuadro 7). En cambio, entre los permanentes, la informalidad puede llegar a descender hasta un 25 %, aunque mayoritariamente tiende a ubicarse cercana al 50 %.

**Cuadro 7. Distribución de los asalariados agrícolas permanentes y temporarios según tipo de empleo, por provincia. En porcentajes**

Provincia	Permanentes		Temporarios		Total %	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Mendoza	57,5	42,5	1,6	98,4	73,4	26,6
Misiones	55,4	44,6	2	98	77,5	22,5
Río Negro	74,5	25,5	16,5	83,5	46,7	53,3
Salta	70,1	29,9	16	84	57	43
Santa Fe	55,5	44,5	2	98	53,8	46,2

La informalidad no resulta una condición exclusivamente relacionada con la inserción laboral de los trabajadores, sino que también se asocia con la difusión de la pobreza entre ellos y en sus respectivos hogares.

Con la única excepción de la provincia de Río Negro, la presencia de situaciones de informalidad entre los trabajadores asalariados pobres crece en aproximadamente 20 puntos porcentuales si se la compara con lo que sucede entre los no pobres (Cuadro 8). Así, para los primeros, al menos la mitad de los asalariados son informales (por ejemplo, en la provincia de Mendoza, el 63,4 % de los no pobres son informales y el 83,8 % de los pobres cumplen con esa condición).

**Cuadro 8. Distribución de los asalariados agrícolas según condición de pobreza y tipo de empleo, por provincia. En porcentajes**

Condición social	Condición de formalidad	Provincia				
		Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
No pobre	Informal	63,4	57,5	44,2	43	48,1
	Formal	36,6	42,5	55,8	57	51,9
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Pobre	Informal	83,8	94,7	51,9	69,1	81,8
	Formal	16,2	5,3	48,1	30,9	18,2
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Las remuneraciones de los asalariados agrarios

La situación de los asalariados según los niveles del «salario mínimo vital y móvil»,<sup>3</sup> calculado a partir de la encuesta y en base a la remuneración horaria de los trabajadores, muestra (Cuadro 9) que en cualquier caso, al menos la mitad de los trabajadores percibe un ingreso mensual promedio menor al valor de 1 salario mínimo, llegando en algunas provincias a superar el 75 %. También, aproximadamente un cuarto de los asalariados de Río Negro y de Santa Fe se ubica en el estrato superior de la distribución, triplicando la participación respectiva en cualquiera de las otras

3 En la Argentina, el Artículo 116 de la Ley General de Contrato de Trabajo (N° 20744), establece que el «salario mínimo vital y móvil» es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. Su actualización periódica la efectúa el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo. En el caso de los trabajadores de la rama agraria, por el hecho de registrarse por un estatuto especial (para el año en que se aplicó la encuesta regía la Ley N° 22.248/80 de Trabajo Agrario) el valor del salario mínimo debe ser homologado por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.



provincias, aunque ello no resulta suficiente para modificar la situación general descripta.

**Cuadro 9. Distribución del total de asalariados agrícolas según estratos de salario mínimo, por provincia. En porcentajes**

Salario mínimo (SM)	Mendoza	Misiones	Río Negro	Salta	Santa Fe
Menos de 1 SM	77,7	92,5	46,5	75,6	55,7
De 1 a 1,5 SM	13,7	2,5	30,3	15	21,4
Más de 1,5 SM	8,6	5	23,2	9,4	22,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

El análisis del salario mínimo por tipo de trabajador no muestra diferencias de significación entre asalariados permanentes y temporarios, si bien es posible identificar una tendencia por la cual los asalariados temporarios se ubican en mayor proporción en el primer estrato. También en este caso solamente entre los asalariados temporarios sobresalen los trabajadores en las provincias de Río Negro y Santa Fe en las que aproximadamente un cuarto de los asalariados percibe de 1 a 1,5 salarios mínimos (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Distribución de los asalariados agrícolas permanentes y temporarios según estratos de salario mínimo, por provincia. En porcentajes**

Salario mínimo (SM)	Mendoza		Misiones		Río Negro	
	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.
Menos 1 SM	74,1	80,7	92,1	92,8	44	51
de 1 a 1,5 SM	21,4	7,4	2,3	2,5	37,3	17,9
Más de 1,5 SM	4,5	11,9	5,6	4,7	18,7	31,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Salario mínimo (SM)	Salta		Santa Fe	
	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.
Menos 1 SM	76,4	74,8	53,4	67,4
de 1 a 1,5 SM	18,9	11	24,8	4,6
Más de 1,5 SM	4,7	14,2	21,8	28
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La composición de los ingresos de los hogares, a la vez que permite evaluar la participación relativa de aquellos provenientes del trabajo asalariado, también muestra la importancia de otros componentes originados tanto en otras ocupaciones de distintas ramas como los que corresponden a ingresos no laborales. En primer lugar (Cuadro 11), el ingreso originado en el trabajo asalariado representa entre 50 % y 70 % del ingreso total de los hogares de asalariados agrícolas en las distintas provincias consideradas en este análisis.

Con respecto a la segunda fuente en importancia, aparecen algunas diferencias por provincia. En Mendoza, en un contexto de menor participación del ingreso por trabajo asalariado, le sigue el trabajo asalariado no agrícola con aproximadamente un cuarto del ingreso promedio total de los respectivos hogares. En cambio, en las restantes jurisdicciones en las cuales cerca de las tres cuartas partes de los ingresos provienen del empleo asalariado, se observa una mayor dispersión en las demás fuentes con participaciones cercanas al 10 % para cada una aunque las «transferencias» que reciben los hogares tienen un peso relativo levemente superior a las demás.

Por último, los ingresos originados en actividades agrícolas en forma independiente no son significativos, dato que refuerza el perfil asalariado de estas personas.

Entre los hogares pobres, la composición de los ingresos presenta algunas modificaciones respecto a lo que sucede

en el total de los hogares. Así, la participación de aquellos ingresos provenientes de la actividad independiente agropecuaria tiende a disminuir, al igual que los correspondientes a actividades en ramas no agrícolas en calidad de asalariados. Esto determina que se incremente la importancia relativa de los ingresos originados en el trabajo asalariado en la agricultura.

**Cuadro 11. Composición de los ingresos de los hogares de los asalariados agrícolas —total y pobres— según fuente, por provincia. En porcentajes**

Fuente de ingresos	Mendoza		Misiones		Río Negro	
	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres
Trabajo independiente agropecuario	3,9	2,8	2,2	0,8	1,1	0,1
Trabajo asalariado agropecuario	54,6	68,3	70,2	64,2	74,2	83,4
Trabajo asalariado no agropecuario	25,6	10,9	8,6	10,7	15,5	8,3
Transferencias	12,1	9,8	10,7	19,1	6,2	2,7
Otros ingresos	3,8	8,2	8,3	5,2	3	5,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente de ingresos	Salta		Santa Fe	
	Total	Pobres	Total	Pobres
Trabajo independiente agropecuario	3,2	0,3	10,5	0,1

Trabajo asalariado agropecuario	74,5	72	72	55,4
Trabajo asalariado no agropecuario	6	3,2	6,3	8,1
Transferencias	11,6	16,8	4,3	32,4
Otros ingresos	4,7	7,7	6,9	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La composición de los ingresos de los hogares según tipo de trabajador (Cuadro 12) presenta algunos comportamientos específicos para cada uno. Por un lado, la participación del ingreso por trabajo asalariado declina entre los temporarios con respecto a los permanentes; esto lleva a que aumenten los ingresos como asalariados —también en el caso de los temporarios— en ramas no agrícolas y, fundamentalmente, en aquellas originadas en transferencias o ingresos no laborales generados a través de programas o políticas sociales de nivel nacional o provincial. La presencia de los ingresos por actividades agropecuarias independientes se mantiene baja con la única excepción de los hogares de los trabajadores temporarios en la provincia de Santa Fe.

**Cuadro 12. Composición de los ingresos de los hogares de los asalariados agrícolas según fuente, por tipo de trabajador y provincia. En porcentajes**

Fuente de ingreso	Mendoza		Misiones		Río Negro	
	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.
Trabajo independiente agropecuario	3	5,6	2,9	0,5	0,9	2,5

Trabajo asalariado agrícola	61	41,7	71	68,4	77,3	42,8
Trabajo asalariado no agrícola	25,8	25,4	5,8	14,8	13,6	34,8
Transferencias	8,6	19,2	8,7	15,5	5,4	13,8
Otros ingresos	1,6	8,1	11,6	0,8	2,8	6,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente de ingreso	Salta		Santa Fe	
	Perm.	Temp.	Perm.	Temp.
Trabajo independiente agropecuario	3,5	2,6	6,5	37,5
Trabajo asalariado agrícola	78,5	67,1	77,4	36,1
Trabajo asalariado no agrícola	3,4	11	5,5	11,6
Transferencias	9,5	15,6	3,5	9,7
Otros ingresos	5,1	3,7	7,1	5,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Conclusiones

La situación de los asalariados agrarios con residencia rural en la Argentina —considerando la información disponible para cinco provincias identificadas con otras tantas regiones agroproductivas del país— muestran algunas características que son comunes para el conjunto de este segmento de población activa y otras que se diferencian según provincia y/o tipo de trabajador.

Entre las primeras se destacan algunas condiciones personales de los trabajadores y otras que corresponden a las inserciones laborales. Se trata de un segmento mayoritariamente masculino, ya que la presencia de mujeres adquiere alguna significación (que nunca supera el 25 % del total de ocupados bajo esa condición) en unas pocas provincias. La presencia de mujeres se concentra en el empleo temporario y sistemáticamente están ocupadas por menos tiempo (medido según el número de jornadas efectivamente trabajadas en el año) que sus equivalentes varones.

La posición en el hogar de los asalariados también presenta alguna regularidad, pero en este caso, de acuerdo al tipo de asalariado de que se trate. Así, entre los asalariados permanentes hay un claro predominio de jefes/as de hogar mientras que entre los transitorios son mayoría los no jefes/as, especialmente los hijos/as, lo que a su vez se corresponde con el dato de que son individuos más jóvenes en relación con los primeros.

También es generalizado el bajo nivel educativo de los asalariados agrarios caracterizado por una proporción mayoritaria que no ha logrado completar el nivel primario y un reducido número que ha alcanzado el ciclo secundario, ya sea completo o incompleto. Solamente para los estratos de edad más jóvenes se observa una presencia algo mayor en el nivel secundario, lo que podría estar indicando un

cambio en esa situación generalizada de déficit educativo para esta población.

La informalidad definida a partir de la realización de descuentos jubilatorios a los trabajadores, también es un fenómeno generalizado entre los asalariados agrarios ya que alcanza como mínimo a la mitad de ellos. Sin embargo, para esta variable aparece una diferencia importante según el tipo de trabajador ya que mientras que entre los asalariados permanentes aproximadamente 1 de cada 3 se encuentra en esa condición, entre los temporarios alcanza en promedio a 3 de cada 4 personas.

A su vez, la informalidad está asociada a la mayor incidencia de la pobreza entre los hogares de los asalariados agrarios.

Por lo tanto, la condición permanente/temporario establece una primera división en el conjunto de los asalariados agrarios que tendrá efectos importantes en el tipo de inserción laboral propiamente dicho y en un grupo de características asociadas entre las cuales se encuentra la arriba mencionada sobre el registro de los trabajadores, los niveles salariales, la composición de los ingresos personales de acuerdo a sus fuentes de origen y la situación de pobreza de los hogares. También en este caso, las particularidades productivas de las provincias ejercen una importante influencia en las respectivas estructuras ocupacionales determinando variaciones a favor de uno u otro tipo de trabajador.

Además del ya señalado mayor nivel de registro que alcanzan, los niveles salariales de los asalariados permanentes medidos en relación a la percepción del salario mínimo son superiores a los de los temporarios. Aun cuando las bajas remuneraciones se encuentran generalizadas, una proporción mayor de ese grupo de trabajadores, que en algunas provincias llega a la mitad, consigue superar el nivel del salario mínimo.

Esto sucede en el marco de una mayor dependencia de los ingresos provenientes del empleo asalariado respecto de otras fuentes entre los hogares de los asalariados permanentes en comparación con los temporarios. Para estos últimos se observa una reducción de la participación de los ingresos originados en el trabajo asalariado junto con un incremento de los «ingresos por transferencias» o no laborales y los que obtienen de inserciones laborales en otras ramas de actividad distintas a la agricultura (dependiendo de las provincias, una u otra se convierte en la segunda fuente luego del empleo asalariado en términos de la participación en el ingreso total de los hogares).

Los ingresos originados en el trabajo independiente agropecuario o de pequeños productores de base familiar no son significativos (con la única excepción de la provincia de Santa Fe), confirmando la primacía de la condición de asalariados de estos trabajadores.

Por último, en cuanto a la composición de los ingresos según la condición de pobreza de los hogares de asalariados agrarios, entre los hogares pobres se destaca la combinación de ingresos por empleo asalariado agrario con aquellos provenientes de las transferencias (que se asocia seguramente con las situaciones de empleo temporario y sin registrar). Para los hogares no pobres crece la participación de los ingresos como asalariado no agrario y se reduce el peso de las transferencias.

## Bibliografía

Agüero, O., A. Rivarola y R. Maldonado (2007), «Caracterización del contratismo de servicios en un sector de la pampa cordobesa: las localidades de Alcira Gigena y Berrotarán. Presentación de resultados preliminares de investigación». En *Mundo Agrario*, Vol. 7, N° 14.



- Aguilera, M. (2001) «Modalidades de intermediación en la contratación de cosecheros cítricos en Tucumán». En Aparicio, S. y R. Benencia, *Antiguos y nuevos asalariados en el agro argentino*. Buenos Aires, La Colmena.
- Alfaro, I. (1999) «Los espacios para la negociación laboral en la citricultura tucumana: actores y estrategias. Disciplinamientos, conflictividad y resistencias». En *Estudios del Trabajo* N° 18, Buenos Aires.
- Aparicio, S. y R. Benencia (2000) «Nuevas formas de intermediación en el mercado de las producciones hortícolas y cítricas en la Argentina». En X Congreso Mundial de Sociología Rural, Río de Janeiro.
- Aparicio, Susana (2005) «Trabajos y trabajadores en el sector agropecuario». En Giarracca, N. y M. Teubal (coord.) *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Bendini M. y N. Gallegos, N. (2002) «Nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario». En *Trabajo y Sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, N° 4, Vol. III, Santiago del Estero.
- Bendini, M. y N. Gallegos, N. (2002) «Precarización de las relaciones laborales y nuevas formas de intermediación en un mercado tradicional de trabajo agrario». En *Políticas Agrícolas*, N° 12, México.
- Bendini, M. y M. Radonich (1999) De golondrinas y otros migrantes. Trabajo rural y movilidad espacial en el norte de la Patagonia argentina y regiones chilenas del centro-sur. Buenos Aires, La Colmena.
- Bidaseca, K. (2002) *Nómades sin tierra. De hombres y mujeres poblando León Rougés en tiempos de zafra y migraciones*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bisang, R. y S. Sztulwark. (2007) «Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina». En Novik, M. y H. Palomino (coord.) *Estructura productiva y empleo: un enfoque transversal*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Blanco, Mariela (2001) «La agricultura conservacionista y sus efectos sobre la mano de obra rural. La aplicación de siembra directa en el cultivo de cereales y oleaginosas». En Neiman, G. (comp.) *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

- Bober, G. y M. Neiman (2011). «La inserción laboral de los jóvenes rurales». Revista *Trabajo y Sociedad*, N° 16, Vol. 15. Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Bocco, A., C. Martín, y M. Pannunzio (1999) Mendoza: agricultura y ruralidad. Reflejos en la estructura social y agraria del oasis rural de San Carlos. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, EDIUNC.
- Bocco, Arnaldo (1991) «El empleo asalariado». En Barsky, O. (editor) *El desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires GEL.
- Fabio, J. (2006) «El trabajo estacional en la agricultura. Tipos de trabajadores y estrategias laborales en la provincia de Mendoza». VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Quito.
- Giarracca, N., C. Gras, K. Bidaseca, D. Mariotti (2000) *Tucumanos y tucumanas. Zafra, trabajo, migraciones e identidad*. Buenos Aires, La Colmena.
- Hirschhorn, N. y M. Sánchez Acosta (2005) «Cosecha forestal en Entre Ríos. Situación y recomendaciones». En Actas de las XX Jornadas Forestales de Entre Ríos, Concordia, INTA-AIANER.
- INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2002.
- INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2001.
- INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2010.
- Korinfeld, Silvia (1981) *La mano de obra transitoria en el cultivo de cereales*. Informe de Investigación N° 3, Buenos Aires, CEIL.
- Lattuada, M. y G. Neiman (2005). *El campo argentino. Crecimiento con exclusión*. Buenos Aires, Ediciones Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.
- Llovet, I. (1991) «Contratismo y agricultura». En Barsky, O. (Editor) *El desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires, GEL.
- Lódola, A. (2008) Contratistas, cambios tecnológicos y organizaciones en el agro argentino. Buenos Aires, Documento de la Cepal.
- Miranda, O. (1999) «Estacionalidad del empleo en el sector de uva para mesa de la provincia de San Juan, Argentina». En *Fruticultura Profesional* N° 105.

- Neiman, G. y G. Quaranta (2000) «Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina». En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 7, N° 12, Buenos Aires.
- Neiman, G., S. Bardomás, y G. Quaranta (2003) «El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 19.
- Neiman, G., S. Bardomás, M. Berger, M. Blanco, D. Jiménez, G. Quaranta (2006) *Los asalariados del campo en la Argentina. Diagnóstico y políticas*. Buenos Aires, PROINDER, Ediciones CICCUS.
- Neiman, G. (2010) director. *Estudio sobre la demanda de mano de obra en el campo*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Neiman, M. y G. Quaranta (2011) «Prestadores de servicios de maquinaria y mercados de trabajo en la agricultura pampeana». X 10° Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET.
- Neiman, G. y G. Quaranta (2013) «Eventualidad y movilización de la mano de obra en el contexto de la reestructuración de la agricultura de la provincia de San Juan, 1980-2000». *Revista Población y Sociedad*, Vol. 20, N° 1, Instituto Superior de Estudios Sociales, Tucumán, Argentina.
- Neiman, G., M. Blanco, y G. Quaranta (2013) «Formas de contratación y relaciones de trabajo en la cosecha de vid de la provincia de San Juan, Argentina». En *Revista Trabajo y Sociedad*, Vol. XVII, N° 21, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero, págs. 5-20.
- Neiman, G. (2013) «Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. El caso de Argentina». En *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II. Santiago de Chile, FAO-CEPAL-OIT.
- Neiman, G., M. Blanco, y G. Quaranta (2011) «Ruralidad y mercados de trabajo. Perfil, inserción y remuneraciones de los asalariados en tres provincias de la Argentina». En Neffa, J., D. Panigo y P. Perez (comp.) *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Quaranta, Germán (2001) «Organización del trabajo y trabajadores en la producción lechera de la pampa húmeda bonaerense». En Neiman, G. (comp.) *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

- Quaranta, Germán y Francisco Fabio (2011) «Intermediación laboral y mercados de trabajo en agriculturas reestructuradas: el caso del Valle de Uco, Mendoza, Argentina». En *Región y Sociedad*, Vol. XXIII, N° 51, Hermosillo, México.
- Radonich, M. (2001) «Asentamientos de trabajadores migrantes y redefinición de estrategias socio laborales en el Alto Valle del río Negro y del Neuquén». En V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, ASET, agosto.
- Rau, V. (2002) «Condiciones para la venta de la capacidad laboral cosechera en el mercado de trabajo de la yerba mate». En *Estudios del Trabajo*, N° 24, Buenos Aires.
- Reboratti, C. y Sabalain, C. (1980) «Vendimia, zafra y alzada: migraciones estacionales en la Argentina». Buenos Aires, Cenep.
- Tadeo, N. y P. Palacio (2004) «El empleo agrícola en contexto de reestructuración económica argentina: los trabajadores cosecheros del citrus en el noroeste entrerriano». *Estudios del Trabajo*, N° 27, Buenos Aires.
- Tort, María Isabel (1983) Los contratistas de maquinaria agrícola: una modalidad de organización económica del trabajo agrícola en la Pampa húmeda. Documento de Trabajo N° 11. Buenos Aires, CEIL.
- Tsakougmakos, P. y M. Bendini (2000) «Modernización agroindustrial y mercados de trabajo, ¿flexibilización o precarización? El caso de la fruticultura en la cuenca del río Negro». En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 6, N° 12, Buenos Aires.
- Villulla, Juan Manuel (2011) «Trabajadores asalariados, mano de obra familiar y contratismo. Notas sobre la organización social de trabajo en la agricultura pampeana». En López Castro, N. y G. Privera (comp.) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires, CICCUS.



# Ingreso y empleo en el sector agropecuario (2004-2013)

*Agustín Mario*

## Introducción

El análisis de la generación y la distribución del ingreso en el sector agropecuario de nuestro país no es una tarea simple, principalmente debido a la carencia de datos estadísticos agregados que pongan de manifiesto la realidad de los trabajadores rurales argentinos. Por lo tanto, resulta complicado hacerse de información fiable relativa a la cantidad de trabajadores y sus niveles salariales, así como de su participación en el valor agregado generado en el sector. El elevadísimo nivel de informalidad laboral que presenta, sumado a la fuerte presencia de trabajo temporario debido a la estacionalidad de algunas actividades y las situaciones de multiempleo en las que conviven trabajos urbanos y rurales, complican aún más el panorama.

Por otro lado, la diversidad que existe al interior del sector agropecuario del país complica la factibilidad de caracterizar las condiciones de trabajo de manera agregada. De hecho, aun cuando resulta común referirse al sector agropecuario como un todo, es preciso notar que al hacerlo se invisibilizan condiciones sumamente disímiles. Distintos ejes marcan las diferencias al interior del sector. Entre ellos,

sin duda se destacan la región, la actividad productiva que se desarrolla y el tamaño de la explotación. Las condiciones de trabajo usualmente presentan diferencias relevantes al interior del sector agropecuario, principalmente en función de tales ejes. De esta forma, por ejemplo, las características de la ocupación en una explotación chica difieren sustancialmente de las de una explotación grande, aunque se encuentren en la misma región. Adicionalmente, aunque su tamaño sea similar, la diferencia en la producción que se lleva adelante suele marcar distintas condiciones de trabajo.<sup>1</sup>

De todos modos, se intentará trazar una caracterización general mediante el análisis de la distribución del ingreso al interior del sector. Esto se llevará a cabo a partir de una recopilación de datos estadísticos de diferentes fuentes, lo cual permitirá brindar un panorama de diferentes aspectos clave de la distribución del ingreso agropecuario en nuestro país.

La temática de la distribución del ingreso en el sector agropecuario ha sido, en términos relativos a otras temáticas sectoriales, escasamente estudiada. Como se mencionó, los escasos datos estadísticos con los que se cuenta indudablemente influyen en este hecho. Pero, además, contribuye a ello la mayor complejidad y variedad de las relaciones sociales establecidas en el agro, que han dado lugar a numerosos debates acerca de cómo debían ser caracterizados adecuadamente los trabajadores del sector.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta brevemente una caracterización del comportamiento del producto y la generación de puestos de trabajo en el sector agropecuario. En segundo lugar, se estudian brevemente las condiciones de trabajo en

---

1 Varios trabajos examinan el empleo en el sector agropecuario para el total país subdividido por regiones (véase por ejemplo, Neiman y Bardomás, 2001; Neiman, 2007, Quaranta y Fabio, 2008).

el sector agropecuario, prestando especial atención al grado de formalidad y al nivel de los salarios. Luego, se presenta información acerca de la distribución del ingreso sectorial para el total del país y se la compara con la distribución del conjunto de la economía. Por último, se exponen algunas conclusiones.

## **Producto y generación de puestos de trabajo en el sector agropecuario**

Una temática fundamental a tratar es la capacidad de generación de empleo del sector agropecuario. El producto del sector viene creciendo a tasas elevadas y sostenidas desde mediados de la década de los 90, y esta expansión no fue esencialmente perturbada por los ciclos que sufrió la economía nacional. Más bien, pareciera que la producción sectorial es función de los factores climáticos, que afectan, en mayor o menor medida, a las cosechas. Como es posible apreciar en el Gráfico N° 1, la sequía de 2008-2009 produjo una importante caída en el producto sectorial, no obstante lo cual, ya hacia 2010 el nivel de producto había vuelto a superar todos los valores récord históricos. Nótese que, en 2011, el producto sectorial volvió a contraerse en el contexto de una economía en crecimiento, lo cual vuelve a evidenciar la relativa independencia del sector respecto del ciclo de la economía en su conjunto.

En la posconvertibilidad, el crecimiento del producto agropecuario hizo que en 2013 el valor agregado por el sector (a precios de 2004) fuese un 15,6 % mayor al del año 2004. El crecimiento es importante, pero se desluce al compararlo con la expansión del conjunto de la economía argentina, que fue mucho más veloz. De hecho, en el mismo período, el valor agregado total aumentó un 62,2 %.



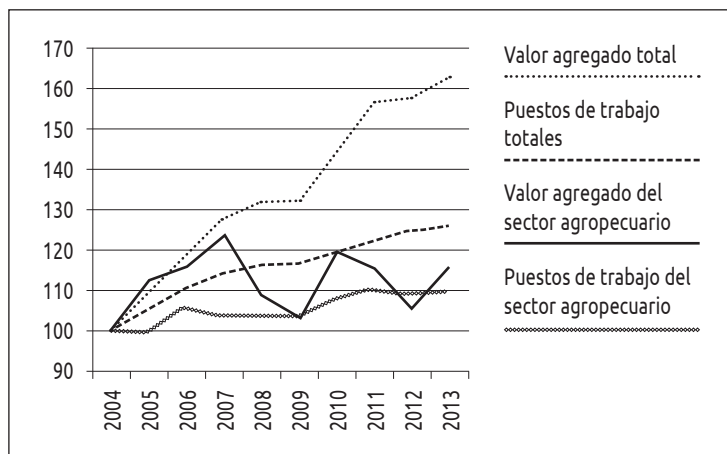
Aunque registró una significativa expansión en su producto, la generación de puestos de trabajo en el sector agropecuario ha sido relativamente poco importante en la posconvertibilidad. Entre los años 2004 y 2013, como se mencionó, la producción sectorial se expandió un 15,6 %, pero la cantidad de puestos de trabajo creció tan solo en 9,4 %. En el mismo período, la elasticidad empleo-producto en el sector fue en promedio de 0,60. Esto es, por cada 1 % de crecimiento sectorial el número de puestos de trabajo se expandió en 0,6 %.

En el conjunto de la economía nacional el crecimiento de la producción entre 2004 y 2013 fue, como se dijo, más rápido; pero, además, la expansión resultó más intensiva en empleo. En el período analizado, la economía creció un 62,2 % y la cantidad de puestos de trabajo se incrementó en un 25,8 %. La elasticidad empleo-producto entre 2004 y 2013 fue en promedio de 0,41: el empleo se incrementó en 0,41 % por cada punto porcentual de crecimiento económico. Puede verse que aunque el valor de la elasticidad empleo-producto del sector es significativamente más alto que en el conjunto de la economía, esto se relaciona principalmente con el pobre incremento del nivel de ingreso sectorial.

## **Condiciones de trabajo en el sector agropecuario: remuneraciones y proporción de empleo registrado**

Más allá de la alta flexibilidad que supone el régimen de trabajo agropecuario para los trabajadores que se encuentran registrados, una de las particularidades del sector es el elevado nivel de empleo no registrado, que alcanza valores mucho mayores que en el conjunto de la economía. En 2013, 1.385.381 puestos de trabajo correspondían al sector agropecuario, de los cuales 474.000 correspondían a «no

**Gráfico 1. Evolución del valor agregado a precios constantes y de la cantidad de puestos de trabajo, en el total de la economía y en el sector agropecuario (índice 2004=100)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la DNCN.

asalariados», mientras que 911.000 eran «asalariados». <sup>2</sup> De los asalariados, el 61,7 % trabajaba sin contrato laboral registrado, mientras que en el agregado de la economía ese porcentaje era del 30,3 %.

Asimismo, en el sector agropecuario se desempeña una importante cantidad de trabajadores no asalariados, en otras palabras, trabajadores que no se encuentran bajo relación de dependencia. Se trata del 34,2 % del total de los trabajadores, mientras que en el conjunto de los sectores productivos dicha proporción asciende al 24,4 %. Esta figura puede corresponderse, en una porción de estos casos, con la

2 La categoría «no asalariados» corresponde a los trabajadores dedicados a la producción destinada en su totalidad a su propio consumo final o a su propia formación de capital, sea individual o colectivamente. Son trabajadores por cuenta propia, empleadores, patrones y familiares no remunerados (Fuente: INDEC).

situación de pequeños propietarios que explotan sus tierras en forma independiente, y sin contratar, a su vez, empleados. En otra parte de los casos, puede tratarse del disfraz de una relación asalariada oculta, de modo que estos trabajadores, al igual que los asalariados no registrados, no accederían a la protección de la seguridad social (CIFRA, 2011).

El crecimiento económico de la posconvertibilidad se vio acompañado por un descenso en el nivel de informalidad: en 2004 el 67,4 % de los asalariados no se encontraba registrado (Cuadro N° 1). De todos modos, los niveles actuales siguen siendo muy elevados, mayores a los de cualquier otro sector, solo con excepción del servicio doméstico, el cual registra niveles de informalidad en torno al 75 %.<sup>3</sup>

El elevado porcentaje de trabajo temporal en el agro — debido a la estacionalidad de varias de las actividades— estimula la contratación de trabajadores no registrados, con peores condiciones de trabajo y salarios inferiores, ya que dificulta la fiscalización por parte del Estado del cumplimiento del régimen laboral. A esto se le suma la complejidad que en ciertas ocasiones implica el acceso a la explotación agropecuaria, por la distancia que debe recorrerse desde alguna sede administrativa. En el mismo sentido, la difusión en los años 90 de la figura del contratista —que, contando con ciertas maquinarias provee servicios en distintas explotaciones— dio lugar a la tercerización de la producción y, con ello, a la tercerización laboral, con empleadores que desarrollan su tarea sin una localización fija. No obstante, la mayor complejidad no justifica la reducida presencia fiscalizadora del Estado, que es quien debe hacer cumplir la ley. Por supuesto, tampoco justifica la violación de la legislación vigente por parte de los empleadores.

---

3 Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN), Cuenta de Generación del Ingreso e Insumo de Mano de Obra (cgi).

**Cuadro 1. Indicadores seleccionados de empleo y remuneraciones en el sector agropecuario. Años 2004 y 2013**

	2004	2013
<b>Puestos de Trabajo</b>	1.266.028	1.385.381
<b>Asalariados no registrados/ Asalariados totales</b>	67,45 %	61,69 %
<b>Salario real medio mensual (en \$ de 2013)</b>	1.174	3.123
<b>Salario medio (sector a gropecuario)/Salario medio del total de la economía</b>	0,53	0,49

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN).

En última instancia, esta situación pone en cuestión las estrategias seguidas hasta el momento para enfrentar la no registración laboral.

En términos generales, los salarios pagados en el sector agropecuario son marcadamente menores que en el conjunto de la economía. Aunque a partir del año 2004 se evidencia una significativa mejora, tanto en términos absolutos como con respecto al salario medio de la economía; en 2013 el salario promedio en el agro es un 51 % inferior al del promedio de la economía. Esto es, el trabajador agropecuario recibe, en promedio, apenas el 49 % del salario medio de la economía. Estas cifras se han agudizado desde el año 2004: en ese año el salario promedio del sector agropecuario era el 53 % del salario medio de la economía, es decir, era levemente superior a la mitad de éste (Cuadro N° 1).

El ingreso mixto que reciben quienes son trabajadores por cuenta propia (en general pequeños productores propietarios de tierras o, en muchos casos, arrendatarios, que suelen trabajar junto con sus familias) no es mucho mayor.

En promedio, se aproxima al salario de los trabajadores asalariados registrados.

Es preciso destacar que la información agregada imposibilita dar cuenta de la elevada segmentación que tiene lugar en las remuneraciones obtenidas por los trabajadores del sector agropecuario. No solamente se evidencian significativas discrepancias remunerativas entre los trabajadores registrados y los no registrados, sino que hay, asimismo, claras diferencias en función del tipo de actividad y de las tareas llevadas a cabo. Al hablar del «trabajo agrario», se debe diferenciar a los peones rurales o trabajadores estacionales de los trabajadores especializados, como conductores de maquinaria agrícola y tractores o personal jerarquizado. Las remuneraciones percibidas por éstos últimos (y sus condiciones de trabajo) difieren significativamente de las de los primeros. La información cuantitativa al respecto es, no obstante, relativamente escasa.

## **Distribución primaria del ingreso en el sector agropecuario<sup>4</sup>**

En la abundante bibliografía neoclásica usualmente no se le presta atención a la problemática de la distribución del ingreso. Además, los autores se inclinan hacia la crítica de toda medida de política explícita que intente modificar la distribución del ingreso, argumentando que resta eficiencia al sistema.

Es posible que esta sea una de las razones por las cuales los análisis acerca de la distribución funcional del ingreso hayan escaseado en el transcurso de la década de 1990.

---

4 Los datos que se presentan aquí y en el resto del trabajo, salvo mención explícita, corresponden a la rama «Agricultura, ganadería, caza y silvicultura».

**Cuadro 2. Participación de la retribución al trabajo asalariado en el valor agregado bruto a precios del productor 2004-2013. Sector agropecuario y total de la economía (en porcentajes)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Sector agropecuario</b>	15,3	15,8	18,2	14,8	19,6	24,5	19,4	22,4	26,7	25,2
<b>Total de la economía</b>	30,6	31,9	33,5	34,6	37,8	41,6	41,5	44,6	48,8	50,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN)

Partiendo de una perspectiva distinta, Lindenboim plantea que

A pesar de la relevancia teórica de la distribución funcional del ingreso y de sus posibles consecuencias de política, en nuestro país desde mediados de la década del setenta el análisis de la misma ha sido relegado a un segundo plano, hasta prácticamente desaparecer en los noventa. De esta manera, los análisis acerca de la apropiación de la riqueza se han centrado en el ingreso personal (Lindenboim *et al.*, 2005:1).

Sin embargo, más recientemente ha reaparecido el interés y la presencia de análisis acerca de la distribución funcional del ingreso. En esta línea, desde el Estado Nacional, a través de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN), se realizó una estimación, desde el año 2004, de la retribución a los factores de la producción.

En 2013<sup>5</sup> la remuneración al trabajo asalariado (tanto registrado como no registrado) constituía solamente el 25,2 % del valor agregado bruto a precios de productor, al tiempo

5 Último dato disponible de la distribución funcional por sectores publicada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

que en el conjunto de la economía esa participación llegaba al 50,9 %. O sea, la participación de la remuneración al trabajo asalariado en el sector agropecuario era menos de la mitad de lo que representaba en el total de las actividades.

Puede observarse en el Cuadro N° 2 que el sector agropecuario se destaca por tener una participación inferior de la retribución a los asalariados sobre el valor agregado bruto a precios del productor que la que muestra el conjunto de la economía. No obstante, la diferencia se ha ido ampliando a lo largo del período bajo análisis. En efecto, el incremento de la participación de los salarios es bastante más nítido en el conjunto de la economía que en el sector agropecuario.

El inferior nivel de la participación salarial encuentra su explicación en los menores salarios medios del sector. De hecho, su trayectoria puede ser explicada por la evolución de los salarios ya que el salario medio del país ha crecido por encima del salario medio del sector agropecuario (Cuadro N° 1). Pero además, una causa adicional de la mayor diferencia en la participación salarial debe buscarse en el aumento de las ganancias y las rentas del sector agropecuario, por un lado, y en la baja generación de puestos de trabajo, por el otro.

Si se considera también en estos guarismos el ingreso mixto bruto, que puede ser en parte remuneración al trabajo pero también ganancia y renta, el sector se sigue destacando por el reducido porcentaje del ingreso que se apropian los trabajadores. El cociente entre el total de remuneraciones más el ingreso mixto y el valor agregado era en 2013 de 28,9 %, mientras que en el total de la economía era de 57,3 %.

## Comentarios finales

El objetivo principal del presente trabajo era brindar algunos elementos para estudiar la distribución del ingreso al interior del sector agropecuario argentino. Para ello, en primer lugar, se describieron las condiciones de trabajo imperantes en el sector considerado como un todo y se puso especial atención en las remuneraciones y en el nivel de empleo formal. Se encontró que, si bien ha habido una mejora desde 2004, los salarios del sector se encuentran cada vez más lejos del salario medio de la economía y, además, el grado de informalidad del sector agropecuario está por encima del que evidencia el conjunto de la economía nacional.

Luego, se caracterizó la distribución del ingreso en el sector considerado como un todo. Se encontró que la participación de la retribución al trabajo asalariado en el valor agregado es inferior en el sector que en el conjunto de la economía, diferencia que se ha agudizado en el período 2004-2013 cuando dicha participación es, en el sector, menor a la mitad de la que se registra para el total de la economía nacional. Esta diferencia se explica por los menores salarios medios que se observan en el sector agropecuario pero su trayectoria luego de la salida de la convertibilidad, cuando tiende a ampliarse, puede fundamentarse tanto en este factor (ya que el salario medio de la economía aumentó por encima del salario medio del sector) como en el crecimiento mayor del excedente en el sector (mayor al crecimiento de los salarios).

En la producción agropecuaria, debido a que la tierra (de una calidad o fertilidad dada) no es reproducible (Georgescu-Roegen, 1969; Rodríguez, 2008), aumentos de la riqueza (ya sea en términos de valor bruto o valor agregado) no implican necesariamente una mayor masa salarial. Esto por cuanto existe en el agro un factor fijo: la tierra. En



términos simples, es raro que un aumento en la industria automotriz dé lugar a una reducción en la producción de heladeras (al menos en ausencia de pleno empleo) (Mario, 2014; Mario y Vidosa, 2012 y 2013). En cambio, una mayor producción de trigo, por ejemplo, puede llevar a una reducción en la producción de maíz. De este modo, cuando se sustituye un cultivo por otro buscando mayores ganancias, podría generarse una menor riqueza o, en términos simples, podría reducirse «la torta a repartir» (léase el valor de la producción). Por lo tanto, se hace evidente que, especialmente en la producción agropecuaria, las ganancias individuales no deberían ser la única guía orientadora del uso de la tierra cultivable.

## Bibliografía

- Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN) (2014) «Cuenta de generación del ingreso e insumo mano de obra». Buenos Aires, INDEC.
- CIFRA (2011) «Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario». Documento de trabajo N° 8, febrero, CIFRA.
- Georgescu-Roegen, N. (1969) «Process in Farming versus process in Manufacturing: A Problem of Balanced Development». En Papi, U. y C. Nunn «Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies». Conferencia de la International Economic Association. Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press.
- Lindenboim, J., Graña J. y Kennedy D. (2005) «Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy». Documento de trabajo N° 4, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Universidad de Buenos Aires.
- Mario, A. (2013) «El impacto económico de la sojización en la provincia de Chaco». En Rofman, A. y A. García (comp.) *Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI. Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. Buenos Aires, CEUR. ISBN: 978-987-45304-0-0.

- Mario, A. y R. Vidosa (2013) «El sector agropecuario en la posconvertibilidad: la distribución del ingreso en regiones pampeanas y extrapampeanas». En *Voces en el Fénix*, año 4, N° 29, octubre, Buenos Aires, ISSN 1853-8819.
- Mario, A. y R. Vidosa (2012) «Dinámicas del sector agropecuario argentino en el siglo XXI: la distribución del ingreso en regiones pampeanas y extra-pampeanas». En *Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, , Buenos Aires, CIPSA, Vol. 8, Año 8. ISSN 1669-9084. Págs. 215-236.
- Neiman, G. (2007) «El trabajo agrario en el cambio de siglo: regiones, trabajadores y situaciones». En Balsa, Mateo y Ospital (comp.) *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere.
- Neiman, G. y S. Bardomás (2001) «Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural de la Argentina». En Neiman (comp.) *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Quaranta, G. y F. Fabio (2008) «Transformaciones en el empleo agropecuario en la Argentina actual». En *Revista del IEFE*, N° 148, La Plata, julio.
- Rodríguez, J. (2008) *Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina, 1996-2006*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas-CLACSO.
- Rodríguez, J. y P. Charvay (2009) «Generación de empleo y distribución del ingreso en el sector agropecuario». Documento de trabajo N° 10, CENDA, abril.



# Situación y perspectiva de las entidades agropecuarias tradicionales

*Francisco Monterubbianesi*

A lo largo de este libro se abordan distintos interrogantes que surgen del estudio de los actores sociales involucrados en el sector agropecuario. Siguiendo con este trabajo, trataremos *algunas* hipótesis e ideas que giran en torno a los cambios económicos y sociales ocurridos en el agro en las últimas décadas y al devenir de las entidades tradicionales: Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro). Si bien analizaremos problemáticas relacionadas con la organización interna y acción política de las cuatro asociaciones mencionadas, el foco estará puesto en la FAA, un caso interesante para estudiar debido a que es considerada la representante histórica de un segmento socioeconómico —pequeños y medianos productores— que ha sufrido alteraciones significativas en el período que nos ocupa.

## Conceptualizaciones básicas y caracterización histórica de las entidades

Desde nuestra óptica, la importancia de estas asociaciones radica en que forman parte del extenso entramado de corporaciones del empresariado que construye su acción política buscando incidir en la esfera político-institucional (Beltrán, 2012; Dossi, 2012). La posibilidad de instalar sus intereses en la agenda del Estado dependerá principalmente del tipo de actores a los que representen. Los actores socioeconómicos predominantes detentan el poder de impactar de manera trascendente en el rumbo de la economía y de condicionar y orientar las decisiones gubernamentales (Sidicaro, 2005). Sus entidades obtienen canales directos de llegada a las altas esferas públicas e incluso consiguen posicionarse a sus dirigentes en puestos claves de la burocracia, mientras que el manejo del capital económico del pequeño y mediano empresariado no es suficiente para poner en riesgo la actividad productiva en su conjunto e influenciar a los gobiernos de turno. Esta «limitación» incidirá no solo en la manera en que sus entidades representantes se vinculan con los organismos del Estado, sino también en la estrategia de aliarse con otras corporaciones y de estar presentes en el espacio público para darle visibilidad a sus demandas (Lissin, 2009).

Esta conceptualización es pertinente para el estudio del agro argentino, donde las corporaciones guardan importantes diferencias históricas, algunas de las cuales continúan hasta el presente. La SRA fue fundada en 1866 por un grupo de grandes propietarios de la pampa. No era solo una entidad gremial sino también un espacio de socialización de las clases altas y familias *notables* del país. Sus dirigentes ocuparon sectores claves de un Estado que aún estaba en construcción y fueron protagonistas en el desarrollo del

modelo agroexportador (Heredia, 2003). En oposición, la FAA surgió cuando este modelo dio sus primeras señales de crisis. Hacia 1910 se dieron movimientos de protesta de arrendatarios contra las condiciones impuestas por los terratenientes. La gran huelga de 1912, denominada Grito de Alcorta, dio nacimiento a la Federación. Más adelante, tras las modificaciones en la tenencia de la tierra, se consolidaría como la entidad representante de pequeños y medianos arrendatarios y propietarios (Lissin, 2010).

CRA se fundó en 1943 tras los conflictos entre invernadores —encargados de la fase final de engorde del ganado— y criadores —subordinados al primer grupo, encargados de los primeros años de crianza—. La entidad surgió representando a estos últimos, nucleando asociaciones locales del interior y federaciones. Por su parte, Coninagro fue fundada en 1956, fruto del modelo de sustitución de importaciones que implicó la expansión del mercado interno, crecimiento de las producciones regionales y desarrollo del cooperativismo. Se consolidó como una entidad gremial de tercer grado que reúne federaciones de cooperativas (Lattuada, 2006).

En términos de Lattuada (2006), estos procesos tuvieron como resultado una estructura de representación fragmentada donde estas cuatro entidades se transformaron en las interlocutoras válidas frente al Estado a la hora de discutir, planificar o implementar las políticas hacia el agro. En esta fragmentación, que incluye distintas trayectorias económicas y/o confrontaciones —grandes propietarios frente a arrendatarios y pequeños propietarios; agricultores frente a ganaderos, y criadores frente a invernadores; cooperativas de servicios frente a empresas de capital— se consolidaron identidades y posiciones ideológicas y políticas. En este sentido, son significativas las divergencias en relación a la intervención del Estado. Históricamente, las cuatro

entidades han coincidido en reclamos vinculados a los precios recibidos por el productor. Sin embargo, CRA y SRA, ambas de corriente liberal, han sido férreas opositoras a la apropiación de la renta por parte del Estado; mientras que la FAA ha sido proclive a apoyar la presencia del poder público intentando encausarla hacia el otorgamiento de créditos accesibles y el desarrollo de las economías regionales (Lattuada, 1992 y 2006).

## Los 90: las organizaciones tradiciones ante los cambios en el modelo productivo

Las características de estas organizaciones, así como su peso en la planificación de la política económica no son estáticas. Los 90, marcados por el avance de la agriculturización y sojización,<sup>1</sup> y la concentración y exclusión que afectó a pequeños y medianos productores y trabajadores del sector, repercutieron en las corporaciones representantes.

El nuevo «paquete tecnológico»<sup>2</sup> dio impulso a la intensificación en el uso del capital y al incremento del tamaño mínimo que necesita una explotación para ser rentable. Entre los pequeños y medianos productores<sup>3</sup> que no podían

---

1 Si bien la producción de soja no era una novedad, el gran salto se dio a partir de 1996, cuando se liberó el comercio de la soja transgénica, provocando un fuerte aumento de la rentabilidad y de la superficie sembrada con este cultivo.

2 Gras (2012) señala que la idea de «paquetes» simboliza un conjunto de innovaciones conectadas entre sí: la semilla transgénica, el glifosato, la siembra directa, un tipo específico de organización laboral, etc.

3 La tipología de los sujetos agrarios es un tema amplio y complejo que excede los límites de este trabajo. Si bien aquí utilizaremos el término productor al referirnos a los representados por las entidades, comprendemos que la presencia del productor agropecuario tradicional entendido como aquel sujeto que es responsable de los procesos productivos en su explotación —propia o arrendada— pese a que pueda contratar servicios de maquinaria o laboreo, está alterándose. Entre otros, crece la transformación de productores en rentistas y en productores-empresarios (Bustamante y Maldonado, 2009).

adaptarse a las nuevas exigencias del mercado se hizo frecuente recurrir al contratista (de producción o de servicios)<sup>4</sup> y/o solicitar créditos. Estas opciones podían significar soluciones para quienes no podían trabajar su propia tierra, pero también un incremento de sus costos, del endeudamiento y la consecuente pérdida de competitividad frente a los grandes productores. Estos últimos, o bien tenían su propia maquinaria o, caso contrario, obtenían mejores márgenes para negociar el arrendamiento. Pero además, muchos grandes propietarios comenzaron a trabajar las tierras de terceros (Basualdo, 2006). En este contexto, también tomó impulso la figura de los *pools de siembra*, dando participación a los inversores extra-agrarios.

El Estado relegó funciones y tomó medidas que intensificaron las transformaciones productivas y modificaron su vínculo con las corporaciones. En este sentido, podemos mencionar la eliminación de casi todos los impuestos a las exportaciones (foco histórico de conflicto Estado-corporaciones agropecuarias), la supresión de los aranceles a la importación de bienes de capital (con consecuencias en la renovación del parque de maquinarias) y la privatización de los servicios públicos y eliminación de casi todos los organismos reguladores (entre ellos, la Junta Nacional de Granos y de Carnes) (Gras, 2012; Lattuada, 2006). Así, hubo un corrimiento del centro de la escena del principal referente de las organizaciones y un encuentro, prácticamente sin mediación, con la lógica del mercado.

En esta coyuntura, las entidades asumieron nuevas funciones e intensificaron otras que impulsaban la adecuación de sus asociados a los cambios del sector: promoción de

---

4 Los contratistas de producción, capitalizados en maquinaria, arriendan tierras bajo contratos agrícolas accidentales. Los contratistas de servicios o de maquinaria realizan alguna o todas las tareas agrícolas en la propiedad de un tercero a cambio de dinero, especies o un porcentaje de la producción (Bustamante y Maldonado, 2009).



negocios, prestación de servicios, capacitación y formación de recursos humanos, etc. Esto no significaba el abandono de sus funciones gremiales, sino que eran respuestas necesarias frente al bajo nivel de asociativismo y el deterioro de sus finanzas. El problema era relevante en asociaciones como Coninagro y FAA<sup>5</sup> que ante la quiebra de pequeños y medianos productores veían reducida su base de representados<sup>6</sup>.

Los problemas de representación se intensificaron en las entidades tradicionales. El nacimiento de la corriente interna Chacareros Federados, así como la conformación de manera autónoma del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL) pueden pensarse como signos de la crisis en la FAA (Bidaseca, 2007). En el primer caso, esta vertiente opositora cuestionaba el abandono de la lucha gremial y de la idea de reforma agraria integral y el intento de adecuar a los asociados a la economía planteada por el neoliberalismo. También criticaba la estrategia política de tejer alianzas con entidades representantes de la «oligarquía terrateniente» que, en el discurso de Chacareros Federados, era el enemigo que seguía vigente para el *chacarero*. Mientras que el MMAL, nacido a mediados de la década, puede considerarse como resultado de la ineficacia de los gremios

---

5 Analizando el caso de la FAA, Lattuada (2006) enumera distintos elementos que incidieron en la reducción de sus recursos económicos: disminución de ingresos por cuotas de socios activos (vinculado a la crisis económica de los pequeños y medianos productores del sector); disminución de ingresos del Complejo Federado (un conjunto de empresas fundado por la FAA); la quiebra de la Federación Argentina de Cooperativas en el año 2000; y la eliminación de la cuota anual de Agricultores Federados Argentinos, que se alineó con la corriente interna Chacareros Federados, disidente de la conducción de la Federación.

6 Así como hubo pequeños y medianos productores que pudieron sumarse al modelo sojero, otros se vieron definitivamente excluidos del sector agropecuario al perder la propiedad sobre su tierra. El Censo Nacional Agropecuario indica que entre 1988 y 2002 la cantidad de explotaciones agropecuarias se redujo en un 21 %. Esta proporción se debe principalmente a la desaparición de pequeñas y medianas explotaciones.

tradicionales para encausar los problemas de ciertos segmentos del agro, en este caso en particular, de aquellos que sufrían el endeudamiento.<sup>7</sup>

La adecuación de las entidades a los nuevos tiempos no afectó únicamente a aquellas representantes de los pequeños y medianos productores. En la SRA se dio una disputa entre quienes proponían el acercamiento al gobierno menemista cuyo programa económico se asemejaba al de la asociación, y el grupo conservador, constituido por las familias más tradicionales de la entidad, que se oponían a este «oportunismo político». Ante la victoria de la primera postura, la SRA debió renunciar a uno de sus pilares de identificación: el anti-peronismo. También se modificó su carácter «exclusivo». Tras la compra del predio de Palermo en 1991, se establecieron estrategias para amortizar la inversión que se alejaban de la tradición de austeridad, complementando los símbolos patrios con la venta de electrodomésticos y alimentos. Las tribunas de las exposiciones anuales comenzaron a conformarse por un grupo más heterogéneo y no únicamente por la clase alta (Heredia, 2003).

Otro fenómeno de los 90 a destacar es el crecimiento del peso de las asociaciones profesionales como AAPRESID (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa) y los grupos CREA (Consorcio Regional de Experimentación Agrícola). A pesar de no utilizar referencias políticas explícitas ni representar intereses gremiales como las entidades tradicionales, han construido su legitimidad como poseedoras y productoras de un saber «experto». Con este poder, buscan conectar la clase empresarial con el Estado, movilizándolo mecanismos de influencia, por ejemplo, mediante

---

7 El Movimiento se conformaba por mujeres que ideaban acciones para detener las ejecuciones y remates de los campos y conseguir el refinanciamiento de las deudas. Se recomienda la lectura de Giarracca y Teubal (1997) para estudiar en detalle el caso del MMAL.

el asesoramiento. De todas maneras, aunque CRA y SRA presentaron problemas de representación de intereses, ello no implicó el reemplazo de un tipo de práctica corporativa por otra; sino que ambas convergen en distintos contextos y situaciones potenciando la influencia del empresariado (Gras, 2012).

## **La FAA en la posconvertibilidad. Entre las grandes reformas y la rentabilidad**

El fin de la convertibilidad marcó el inicio de una nueva etapa en el país, especialmente tras la asunción de Néstor Kirchner en 2003 y la implementación de un tipo de cambio de dólar alto. La elevación de la producción de granos y oleaginosas y la obtención de una alta rentabilidad provocada por el tipo de cambio, el contexto de alza de los precios internacionales y el aumento de la demanda externa de alimentos y materias primas, beneficiaron a pequeños, medianos y grandes productores y empresarios del agro (González y Rodríguez, 2007). Como resultado, la agriculturización y sojización del *campo* se profundizó.

El caso de la FAA es interesante como testimonio de una entidad que vio transformarse el perfil de su base de representados en las últimas décadas. La construcción de su posicionamiento y estrategia política estuvieron signados por la recomposición de esta base y la consecuente dificultad para establecer una línea de acción que incluyera a un grupo heterogéneo de pequeños y medianos productores, y que no entrara en contradicción con su histórico discurso promotor de grandes reformas. Hacia los inicios de la posconvertibilidad, podemos señalar distintas problemáticas, modos de comercialización y vinculación con otros actores, trayectorias y perspectivas económicas, etcétera, que

confluyen en la conformación de este perfil heterogéneo. De manera no exhaustiva mencionamos: productores que se dedicaban a las economías regionales y/o al mercado interno, y otros que se habían sumado con éxito al boom de la soja y de otros productos de inserción externa; productores que «optaron» entre trabajar su propia tierra, acudir al contratista, transformarse en rentistas, brindar servicios en tierras de terceros, o combinar algunas de estas u otras formas; endeudados que continuaban en el sector y necesitaban solucionar su grave situación<sup>8</sup> y quienes debieron abandonar el ámbito rural, presentes en el plano discursivo de la FAA.

En los inicios de la posconvertibilidad, el posicionamiento de la Federación era crítico hacia lo que denominaban la *agricultura sin agricultores*, un modo de producción que tendía a prescindir del productor y de los trabajadores en el campo. En sus discursos, la FAA mencionaba el riesgo del avance de la soja y demandaba recuperar más de 100 mil productores «desaparecidos», contener la migración de los jóvenes del interior y limitar la extranjerización y concentración de la tierra:<sup>9</sup> «A partir de la devaluación monetaria, todo indica que la rentabilidad estará asociada a los sectores productivos, como el campo y la industria, con asiento en las pequeñas y medianas localidades. Se supone que ello frenará el proceso de migración del interior y para que se concrete planteamos recuperar el rol del Estado en el desarrollo equitativo» (FAA, Memorias y Balances 2003/2004: 49). «Es

---

8 Parte de este problema fue resuelto con la pesificación de las deudas. De todas maneras, la temática del endeudamiento atravesó con fuerza los primeros años del kirchnerismo (Monterubbiansi, 2012).

9 En este sentido, podemos mencionar el proyecto de ley que la FAA presentó en agosto de 2002 titulado «Restricciones y límites a la adquisición del dominio de inmuebles rurales» que tenía como objetivo limitar la acumulación de tierras por parte de los grandes grupos económicos y, entre otros artículos, prohibía la adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros (Monterubbiansi, 2012).

necesario tener en cuenta a las economías extrapampeanas, a las producciones que tienen como principal destino el mercado interno y no medir la realidad del sector solamente con los que trabajan los rubros exportables» (FAA, Memorias y Balances 2003/2004: 41).

Este posicionamiento surgía en una coyuntura distinta a la de los '90. Como explican Lattuada y Neiman (2005), el papel preponderante de los bienes agropecuarios en la provisión de divisas al conjunto de la economía y en la determinación de los costos de la alimentación había disminuido en aquella década. La eliminación de las retenciones, el endeudamiento externo y las privatizaciones, determinaron que el comercio del agro hacia el exterior fuera menos trascendente en términos de ingreso de moneda extranjera y que el costo de los bienes salario dependiera, en parte, de las importaciones. Esta situación se modificó tras la devaluación: los ingresos del agro impactan fuertemente en el costo de la alimentación y, complementados con retenciones, entre otros instrumentos, vuelven a servir al financiamiento del Estado y la transferencia de ingresos hacia otros sectores. El resultado fue el retorno de las corporaciones agropecuarias al centro de las relaciones del sector público.

A su vez, el Estado recuperó su rol activo en la intervención económica, siendo el interlocutor de referencia para las asociaciones empresariales. Las propuestas de la Federación concordaban con esta lógica e implicaban una fuerte presencia de los poderes públicos: elevación de la SAGPyA al rango de ministerio, financiamiento a través de la banca pública y recreación de organismos de regulación como la JNG. Estratégicamente, la entidad se acercaba al kirchnerismo, llegando a ser «acusada» de oficialista por sus pares sectoriales.

Sin embargo, la política estatal hacia el sector agropecuario no se orientaba a revertir la *agricultura sin agricultores*.

Pero además, y tal vez más importante, la demanda de transformaciones de fondo por parte de la FAA iba en contra de los intereses de una porción de sus representados. La protesta organizada por la Federación a fines de 2004 resulta ilustrativa de esta disyuntiva. Junto al reclamo por la soberanía de la tierra (tema principal de aquella movilización), ponían sobre la mesa la defensa de los bienes exportables. Por ese entonces se esperaba una caída de la rentabilidad por la mala perspectiva sobre los precios internacionales y, su vez, se desconfiaba de la posibilidad de que el gobierno nacional redujera las retenciones: «En 18 meses de gobierno no se ha modificado la política agropecuaria. Tras la euforia post-devaluación los pequeños y medianos productores están volviendo a ser económicamente inviables (...) Esto quedó al desnudo con la caída de los precios agrícolas internacionales, agravada por la fuerte presión fiscal (retenciones a la exportación y otras)» (*La Tierra*, diciembre de 2004: 9). La incompatibilidad de las distintas realidades de los pequeños y medianos productores se traducía en una acción política por momentos contradictoria. La cuestión de las retenciones y los precios internacionales volvió a primer plano mientras el discurso de reforma integral seguía vigente.

Más adelante, la FAA sería protagonista de dos conflictos vinculados al comercio exterior: la disputa por la carne, que comenzó a fines de 2005, y por las retenciones móviles, que se inició en marzo de 2008. Ambos sucesos son importantes en la construcción de lo que sería la posición y estrategia política de la entidad: oposición al gobierno nacional, acercamiento a las demás asociaciones del agro y participación activa en la política electoral. Además, analizaremos el conflicto de 2008 como una muestra de la dificultad para cuestionar un modelo agropecuario donde parte de sus asociados y representados estaban insertos.

En relación a la primera disputa, en el año 2005 se registró el nivel más alto de exportaciones de carne y el nivel más bajo de consumo per cápita interno desde mediados del siglo XX (Arceo y Basualdo, 2006). En distintos momentos del primer semestre de 2006, el gobierno nacional formuló una serie de medidas en relación a este problema que generaron rechazo entre las corporaciones agropecuarias: aumento de las retenciones (del 5 % al 15 %), congelamiento de precios por un año y suspensión de exportaciones por 180 días. En una primera instancia, la Federación no se enfrentó a estas disposiciones. Por un lado, concordaba con la idea del kirchnerismo de lanzar un plan ganadero; por el otro, se diferenciaba de sus pares sectoriales a los que acusaba de proponer soluciones «liberales», particularmente la SRA, donde su presidente aventuraba que el próximo paso sería la importación de carne: «Aquellos siguen inclinándose hacia el dios mercado y solo cuestionan parcialmente un aspecto, en este caso, las retenciones. Pero lo hacen anteponiendo su interés particular, mezquino, por encima del bienestar general de los productores, trabajadores, industria y consumidores» (*La Tierra*, febrero de 2006: 3). Finalmente, el lanzamiento del plan ganadero por parte del gobierno nacional en julio de 2006 no cumpliría con las expectativas de la FAA<sup>10</sup> y la entidad terminaría el año tomando medidas de fuerza junto con CRA y SRA. Desde la Federación se justificaban las acciones: «Así como sabemos que a las instituciones del agro nos separan viejas historias ideológicas y metodológicas, sabemos también que nos une la problemática del productor que diariamente trabaja su campo» (FAA, Memorias y Balances 2006/2007: 52).

---

10 La entidad realizaba las siguientes críticas al proyecto oficial: no contemplaba a los minifundistas; era solo por cuatro años; se invertían 200 millones de pesos y la FAA esperaba 1.000 millones; no establecía un precio mínimo; y no había una diferenciación tributaria progresiva.

El 11 de marzo de 2008, mediante la Resolución 125, se anunció una nueva suba en las retenciones.<sup>11</sup> La medida tenía como objetivos: acaparar una mayor fracción de la renta extraordinaria, mantener estables los precios internos de los alimentos ante la suba de los *commodities* en el mercado internacional y desacelerar el avance de la soja sobre otros cultivos y sobre la tierra dedicada a la ganadería (Ortiz, 2010). A su vez, las retenciones pasaban a ser móviles: si el precio internacional de los granos aumentaba, subía también la proporción que pagaban estos *commodities* en concepto de retención. Es importante aclarar que las retenciones son un gravamen de carácter indirecto, la pagan los exportadores al Estado, pero es trasladada en su totalidad al productor. A su vez, es un impuesto regresivo si no se diferencia entre pequeños, medianos y grandes productores (Giarracca y Teubal, 2010).

En adelante se vivió un conflicto que, en el tratamiento mediático, tenía dos adversarios: «el gobierno» y «el campo»<sup>12</sup>. FAA, SRA, CRA y Coninagro se agruparon en la Mesa de Enlace, proclamándose representantes del «campo». Esta alianza no fue la primera que conformaron estas entidades<sup>13</sup>, pero sí fue inédita por la duración y cohesión alcanzada.

---

11 El impuesto a la exportación de soja se elevaba del 35 % al 44,1 %, el del girasol del 32 % al 39,1% y se reducían las retenciones que pagaban el maíz y el trigo en apenas un punto.

12 No realizaremos un análisis exhaustivo de este conflicto, solo abordaremos los aspectos que consideramos necesarios para nuestro objetivo. Para un estudio más acabado recomendamos la lectura de: Giarracca y Teubal (2010), Arceo y Basualdo (2009) y Ortiz (2010).

13 La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias funcionó desde fines de la década de 1950 hasta comenzada la década de 1970 y fue conformada por SRA, distintas asociaciones de criadores y CRA. En 1970 se creó la Comisión de Enlace en la que participaban las cuatro entidades. El Comité de Acción Agropecuario funcionó entre fines de 1974 y abril de 1975, conformado por SRA, CRA y Coninagro. También hubo alianzas que incluían asociaciones de otros sectores: SRA y CRA participaron en la Acción Coordinadora de Entidades Empresarias Libres creada en 1956; SRA y CARBAP (organización central de CRA) en la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias, constituida en la segunda mitad de 1975; SRA, CRA y Coninagro en el Grupo de los Once en los inicios del gobierno de Alfonsín; FAA en el Frente Nacional contra la Pobreza y CRA en el Grupo Productivo, ambos en el año 2001.



Las jornadas que siguieron a la resolución de marzo fueron calificadas por la FAA como una rebelión de los pueblos del interior comparable al Grito de Alcorta. Sin embargo, el enemigo a principios de siglo XX (el gran terrateniente) era ahora un aliado. La Federación explicaba que los verdaderos ganadores del modelo agropecuario en la etapa kirchnerista eran los *pools de siembra* y exportadores, cuyos intereses se enfrentaban a los del productor tradicional. Aquí entendemos que esta división puede ser difusa debido a las mutaciones del sujeto agrario tradicional y a los encadenamientos productivos entre los distintos actores que intervienen en el agro.

La exposición mediática de los dirigentes rurales se transformó en una constante. Gracias a la alianza con sus pares sectoriales y al peso que se dio al conflicto en la opinión pública, los representantes de la Federación se transformaron en personas conocidas por el ciudadano corriente. Y gracias a esta exposición, la Mesa de Enlace logró hacer pasar sus propios intereses como los de toda persona involucrada en el ámbito rural e incluso como los de la nación entera. En el órgano de prensa de la FAA se expresaba:

No se trata de un paro agrario por tres o cuatro puntos de retenciones sino de una pueblada nacional por un nuevo modelo de país. Los productores, los comerciantes, los fabricantes, los jubilados, los trabajadores, los intelectuales, todos, estamos diciendo basta a una gestión centralizada de la política y al deterioro de la calidad institucional de la República Argentina (*La Tierra*, mayo de 2008: 2).

La frase *no todo el campo es lo mismo*, utilizada en los inicios de la posconvertibilidad para exigir la atención sobre las economías extra-pampeanas, cedía ante la consigna homogenizante

*todos somos el campo*. Finalmente, la Resolución fue tratada en el Congreso y rechazada en la Cámara Alta. La alianza de la FAA con las entidades «liberales» había torcido un decreto presidencial en defensa de la rentabilidad de la soja.

Tras esta victoria, la Mesa de Enlace seguiría funcionando. En campaña por las elecciones legislativas de 2009, la alianza de los ruralistas recorrió las distintas provincias del país presentando su programa enmarcado en el documento «El aporte del campo a la política». La participación de la FAA en la política partidaria y electoral fue llamativa. No sólo organizaba reuniones con representantes de la oposición de distinto tinte ideológico,<sup>14</sup> sino que además presentó cuatro candidatos a las bancas nacionales y uno como diputado provincial.

La Mesa de Enlace mostraría sus primeras fisuras en 2010. En enero de ese año, la FAA repartió un subsidio aportado por el Estado en zonas afectadas por la sequía, despertando críticas de dirigentes de otras entidades. Otras diferencias se dieron alrededor de la Ley de Contratos Agrarios, lanzada por el dirigente de la Federación Pablo Orsolini, rechazada por la SRA en defensa de la libertad de contrato. Pero el principal foco de conflicto fue la segmentación de las retenciones. Mientras las corporaciones de perfil liberal postulaban la eliminación de este «impuesto distorsivo», la Federación proponía su segmentación y baja gradual.

## Reflexiones finales

Las transformaciones recientes en la estructura productiva llevan a reflexionar acerca del rol de las entidades

---

14 Entre otros, podemos nombrar a Margarita Stolbizer, Ricardo Alfonsín, Francisco De Narváez, Mauricio Macri y Alberto Rodríguez Saa.

tradicionales en estos procesos, su incidencia en la política institucional y su perspectiva en el mediano plazo. Aquí plantearémos solo algunos interrogantes.

Actualmente, la Mesa de Enlace se articula cada vez que las asociaciones coinciden en discutir o vetar una política pública. En este sentido cabe preguntarse: ¿cómo sostienen las entidades su especificidad? Las diferencias propias de cada asociación pueden desaparecer cada vez que el reclamo se hace en conjunto. Como analizamos en el caso de la FAA, la alianza que le permitió una mayor llegada a la opinión pública también dificultó la posibilidad de diferenciar las demandas propias de los segmentos a los que representa.

A su vez, esta especificidad también debe ser investigada. Lo principal sería entender qué sujetos sociales involucrados en el mundo rural ven sus intereses representados por estas entidades. Si las asociaciones operan en el plano político-institucional en nombre del «campo», siendo consideradas las interlocutoras válidas con quien el Estado discute, este interrogante no es menor.

Vinculado a estos ejes, el peso de las asociaciones profesionales es un punto a considerar. Como ya mencionamos en el artículo, existen trabajos que se están preguntando por la incidencia de estas organizaciones en la construcción de las políticas públicas y su articulación con las entidades gremiales tradicionales.

Finalmente, planteamos una última reflexión: ¿las entidades del agro son las únicas que deben intervenir en la política agropecuaria? En relación al conflicto de 2008, Horacio Giberti expresaba: «Si en este caso el gobierno se abre a una consulta, no se la debe restringir solamente al sector agropecuario. ¿Acaso los consumidores, trabajadores, el comercio, la industria vinculada con esa producción, no tienen tanta voz como los productores agropecuarios?» (Ramírez, 2011: 480).

## Bibliografía

- Arceo, Nicolás y Eduardo Basualdo (2006) «Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina». En *Realidad Económica*, N° 221, IADE.
- Arceo, Nicolás y Eduardo Basualdo (2009) «Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles». En *La crisis mundial y el conflicto con el agro*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Beltrán, Gastón (2012) «Las prácticas del poder. Discusiones en torno al problema de la acción política empresaria». En *Apuntes: revista de ciencias sociales*, N° 70. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- Bidaseca, Karina (2007) «Interrogando la posibilidad de un mundo sin sujetos. Colonos y colonos de cereal, caña y algodón: cultura y política en una arqueología de los mundos rurales». En *Documentos de Trabajo*, N° 50, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Bustamante, Marina y Gabriela Maldonado, (2009) «Actores sociales en el agro pampeano argentino hoy. Algunos aportes para su tipificación». En *Cuadernos Geográficos*, N° 44, Universidad de Granada, España.
- Dossi, Marina (2012) «Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria». En *Papeles de trabajo*, Año 6, N° 9, Buenos Aires, IDAES, UNSAM.
- Giarracca, Norma y Miguel Teubal (1997) «El movimiento de mujeres agropecuarias en lucha: las mujeres en la protesta rural argentina». En *Realidad Económica*, N° 150, Buenos Aires. IADE.
- Giarracca, Norma y Miguel Teubal (Coord.) (2010) *Del paro agrario a las elecciones de 2009*, Buenos Aires, Antropofagia.
- González, Mariana y Javier Rodríguez (2007) «El auge agroexportador y el sector agropecuario argentino». En *Anuario edi*, N° 3. Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.
- Gras, Carla (2012) «Empresarios rurales y acción política en Argentina». En *Estudios Sociológicos*, Vol. XXX, N° 89, México D.F, El Colegio de México.

Heredia, Mariana (2003) «Reformas estructurales y renovación de las elites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital». En *Revista mexicana de sociología*, Año LXV, N° 1, México D.F, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Lattuada, Mario (1992) «Notas sobre corporaciones agropecuarias y Estado. Tendencias históricas y cursos de acción posibles en la experiencia democrática contemporánea». En *Revista Estudios Sociales*, N° 2, Buenos Aires.

Lattuada, Mario (2006) *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Lattuada, Mario y Guillermo Neiman (2005) *El campo argentino. Crecimiento con exclusión*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Lissin, Lautaro (2009) *La construcción histórica de la acción colectiva del pequeño-mediano empresariado argentino en el período 1998-2002. Los casos de la Federación Agraria Argentina y la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de la República Argentina*. Directores: Dr. José Nun y Dr. Martín Schorr. Unidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Maestría en Sociología Económica

Lissin, Lautaro (2010) *Federación Agraria Hoy. El campo argentino en discusión*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Monterubbianesi, Francisco (2012) «La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad: posicionamientos y estrategias ante un nuevo ciclo económico». En *Realidad Económica*, N° 267, Buenos Aires, IADE.

Ortiz, Sebastián (2010) *La patria terrateniente*. Buenos Aires, Ediciones Continente.

Ramírez, Diego (2011) *Horacio Giberti: Memorias de un imprescindible*. Buenos Aires, Ediciones del CCC.

Sidicaro, Ricardo (2005) *Los tres peronismos*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

## *Bibliografía general*

Documentos y archivos de la Federación Agraria Argentina: *La Tierra*, años 2002-2011, *Memorias y Balances*, años 2002-2011.

# Las organizaciones de la Agricultura Familiar: antecedentes; creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar

*María Sol Carrillo*

## Génesis y cronología

Desde el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner en el año 2003, se instaló desde el gobierno la estrategia de la «transversalidad», que implicaba —entre otras cosas— incluir en el diseño y la gestión de políticas de estado una mayor diversidad de miradas y fuerzas políticas, de actores sociales con los que se pudiera confluir en un «proyecto nacional y popular», más allá de las trayectorias políticas y/o partidarias específicas. En este contexto, muchas de las organizaciones y movimientos campesinos y de la Agricultura Familiar (AF) vislumbraron una oportunidad de redefinir la lucha por las reivindicaciones históricas del sector.

En ese marco, y luego de un Congreso Nacional Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra convocado por la Federación Agraria (FAA) a mediados de 2004, que había congregado a unas 150 organizaciones del sector, se impulsó la creación de la Comisión de Agricultura Familiar en el ámbito de la Cancillería. Esta comisión comenzó a trabajar en diciembre de ese mismo año, con especial interés en la representación del país en la REAF (Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del

Mercosur), encontrando rápidamente otros asuntos que trascendían los objetivos de ese equipo de trabajo.

En consecuencia, al año siguiente se conformó un foro nacional con el propósito de ser un espacio de articulación entre el Estado (y todos sus organismos con injerencia en el desarrollo rural) y las organizaciones del sector. En diciembre de 2005, el Secretario de Agricultura de la Nación constituyó formalmente el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF), frente a los representantes de unas 100 organizaciones de todo el país, y tres meses después se lo institucionalizó oficialmente mediante la resolución 132/2006, que establecía como funciones del Foro:

- a) Constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar.
- b) Asesorar al Señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos sobre los temas referidos al desarrollo rural.
- c) Proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar.
- d) Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos, técnicos y financieros.
- e) Facilitar el acceso a la información tanto técnica como económica y comercial a todos los habitantes del medio rural.
- f) Garantizar una amplia convocatoria hacia toda la representación de los agricultores familiares.

La resolución también preveía que los gastos necesarios para el funcionamiento de este espacio (difusión,

convocatorias, realización de encuentros, y demás) fuesen provistos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) a través de los programas pertinentes, y designaba al Secretario en la conducción del Foro.

En procura de garantizar la «convocatoria amplia» propuesta en la resolución, se definieron representaciones del foro en los niveles regionales, provinciales y departamentales, además del nacional, generando una estructura de delegados e instancias específicas de encuentro. Si bien la idea original era constituir mesas con participación de los organismos gubernamentales locales y las organizaciones, los resultados fueron bastante desparejos, particularmente en cuanto a la inclusión de representantes de los gobiernos provinciales y municipales.

La base de organizaciones que conformaron inicialmente el Foro fue sumamente heterogénea: por un lado, había una fuerte impronta de la FAA (atravesada por sus propias crisis internas de representación) y sus dirigentes, por otro lado, muchos de los movimientos campesinos con más trayectoria (MoCaSE, MoCaFor, MNCI) veían con recelo esta «alianza» con el Estado y con la FAA y otros grupos a los que consideraban más vinculados al agronegocio. Además, y principalmente, había una miríada de pequeñas organizaciones de creación más reciente, muchas de ellas nacidas a partir del trabajo del Programa Social Agropecuario (PSA), bastante precarias a nivel formal, con escasos recursos económicos y poco consolidadas en cuanto a capacidades de dirigencia.

En mayo de 2006 se reunió el Primer Plenario Nacional del FoNAF en la ciudad de Mendoza, donde se redactaría el «Documento de Mendoza» (FoNAF, 2006) que buscaba consensuar un diagnóstico sobre la situación de la agricultura familia (en adelante, AF) en la Argentina. En este encuentro se pusieron de manifiesto algunas de las diferencias de



visión entre las organizaciones, y en el documento final se incluyeron algunos puntos aparentemente no consensuados. En particular, el que refiere a la eliminación de las retenciones impositivas para las exportaciones del sector, en el apartado de «Políticas diferenciales» (Ver FoNAF, 2006), marcó el punto de quiebre con las organizaciones más ligadas a los movimientos campesinos e indígenas, muchas de las cuales se retiraron del Foro.

A partir de los documentos elaborados en los tres plenarios de ese año (luego de Mendoza, vendrían otros dos encuentros en el Parque Norte de Buenos Aires), se redactó el «Documento Base» donde quedaron asentadas, además de la estructura formal de funcionamiento del FoNAF, las miradas sobre el sujeto de la AF, sus organizaciones y reivindicaciones (ver FoNAF, 2007).

Paralelamente al funcionamiento del FoNAF, las organizaciones participantes comienzan a aprovechar los espacios de encuentro y reflexión como oportunidad de fortalecimiento interno. Así, se empezó a constituir el Foro de Organizaciones Nucleadas de la AF, que toma —significativamente— las mismas siglas para su nombre, y empieza a ser conocido como el *Foro* a secas. Los delegados (2 por departamento, entre los que se eligen 2 por provincia, que junto con los de las demás provincias, más los representantes de pueblos originarios conforman la Mesa Nacional, y entre los cuales 5 son elegidos para integrar la Mesa Ejecutiva), cumplen sus funciones en ambos FoNAF simultáneamente, lo cual tiene una lógica inapelable desde el punto de vista práctico, pero provoca, también, una cierta fusión entre la «Organización de organizaciones» FoNAF y el espacio de articulación público-privado FoNAF.

Es en pleno proceso de gestación y consolidación de estas estructuras que los encuentra el conflicto por las retenciones de «la 125», en 2008. En un punto de inflexión

**Cuadro 1**

Ámbito	Estado	Organizaciones de la AF	Foro de Organizaciones Nacional de la AF (FoNAF)
	Foro		
Nacional	Mesa Nacional del Foro de la Agricultura Familiar		Mesa Nacional de las Organizaciones de la Agricultura Familiar
	Comisiones Nacionales del Foro		Mesa Ejecutiva del FoNAF
Regional	Mesa Regional del Foro de la Agricultura Familiar		Mesa Regional de las Organizaciones de la Agricultura Familiar
Provincial	Mesas Provinciales Tripartitas		Mesa Provincial de las Organizaciones de la Agricultura Familiar
	Organizaciones Est. Nac.-Est.Prov.		

Fuente: FoNAF, 2006.

notorio, la FAA decide aliarse con la Sociedad Rural (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro, y conforman la Mesa de Enlace. Más allá del análisis de este hecho (que excede los propósitos de este artículo) la FAA y el FoNAF quedan en «veredas diferentes», totalmente enfrentados y disputando (y arrogándose) la representación «genuina» de los pequeños agricultores familiares.

A su vez, pese a las alianzas puntuales y a la ocasional confluencia de agendas con otros movimientos campesinos, el FoNAF no logra establecer con ellos una única gremial de la AF. Si bien el conflicto de la 125 los encuentra mayormente en convergencia, algunos de los movimientos consideran al

FoNAF viciado de origen por la FAA y/o asimilado acriticamente al proyecto de gobierno kirchnerista.

Mientras tanto, el Foro siguió creciendo y consolidándose: trabajando no solo con una gran cobertura territorial, sino también abarcando una serie de temáticas estratégicas para el sector y luchando por la implementación de políticas diferenciales para la AF. En 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y, en su interior, la Subsecretaría de AF (la SsAF o la Subse), en lo que es, a mi entender, una definición notable —por parte del Poder Ejecutivo— del sujeto de la AF, pensado no en tanto «pobre rural» y sujeto de políticas sociales, lo que lo ubicaría dentro del Ministerio de Desarrollo Social, sino en cuanto «trabajador rural» y sujeto de políticas económicas y de desarrollo territorial. La institucionalización de esta cartera específica era una reivindicación histórica de las organizaciones del FoNAF, al punto que llega a ser percibida como una creación propia: un organismo del Estado a medida. De hecho, en esa instancia, el Foro se consolida como interlocutor privilegiado (y casi exclusivo) de la Subse, como representación de la voz de los agricultores familiares organizados.

## Las organizaciones, la organización

Tal como describí más arriba, es difícil hacer una tipología de las organizaciones que conforman la base del *Foro*, dada su gran heterogeneidad. En el ámbito de la SsAF, en la Dirección de Apoyo a las Organizaciones (de la que formo parte desde 2011), nos propusimos algunas variables básicas para indagar en la consolidación de las organizaciones de la AF (OAF), tales como el grado de formalización e institucionalidad, la antigüedad, la magnitud, el/los objetivos fundantes o misión principal, la gestión de lo productivo, la

capacidad de vinculación y asociación con otras OAF, entre otras.

A partir de un estudio informal realizado en 2011 durante las visitas para monitoreo de proyectos Proinder y para la conformación de los Equipos provinciales de apoyo a las organizaciones, encontramos que la gran mayoría (cerca del 80 %) de las OAF con las que trabajaba la SsAF, no tenían personería jurídica o, habiéndola tramitado alguna vez, estaban en situación de irregularidad por falta de renovación de autoridades o de presentación de balances. Había además cierta resistencia (tanto en las OAF como en los técnicos de la SsAF) a plantearse la formalización, en parte alimentada por malas experiencias anteriores, en parte por entenderla como un costo sin beneficios (fueran económicos o de otro orden). Del mismo modo, pocas organizaciones contaban con estatutos y/o normativas internas de funcionamiento; las «cuentas» se llevaban, en la mayoría de los casos, informalmente, y era una tarea de la que casi nadie quería ocuparse. Esta informalidad se observaba, principalmente, en organizaciones de conformación más reciente (de menos de 10 años de historia), y adicionalmente, en las que contaban con menor cantidad de integrantes.<sup>1</sup>

En cuanto a su misión y objetivos, muchas de las organizaciones se habían formado en torno a reivindicaciones concretas (en la mayoría de los casos, en luchas por la tierra y el arraigo), y en menor proporción, lo fundante había sido lo económico-productivo (organizaciones de feriantes, por ejemplo). Sin embargo, todas las OAF y grupos asociativos incluían en su agenda una mixtura de objetivos relacionados con lo reivindicativo y lo productivo en mayor o menor medida. En este sentido, también vale la pena aclarar que no

---

1 Optamos por referirnos a «grupos asociativos» en lugar de organizaciones, cuando encontrábamos agrupaciones pequeñas, de alrededor de 10 miembros (a veces, casi todos integrantes de una sola familia extensa), con pocos años de antigüedad y sin ningún grado de formalidad o normativa.

existen formas jurídicas que se adapten a este doble propósito, tan esencial en la identidad de las OAF, ya que las asociaciones civiles impiden el lucro, y las cooperativas deben tener objetivos centralmente económicos. Esto también explicaría en parte el escaso interés en la formalización de las experiencias organizativas: las formas jurídicas no se parecen a la vida de la organización.

En el otro extremo del abanico de OAF del *Foro* nos encontramos con organizaciones de vasta trayectoria, gran cantidad de miembros, mayor visibilidad y capacidad de alianza con otras organizaciones, tales como el Movimiento Agrario de Misiones (MAM) o la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UnPeProCh), por citar solo un par. Estas organizaciones más consolidadas, marcaban en algunos casos la impronta de la dirigencia del Foro, liderando más o menos explícitamente la dinámica de los foros provinciales y departamentales, especialmente; en medio de los tiempos vertiginosos de estos primeros años del FoNAF, resultaba una estrategia lógica confiar la conducción en aquellos que estaban más preparados. Esto, a su vez, presentaba un desafío a futuro: darse mecanismos de formación de la dirigencia y traspaso de experiencia, para que esta asimetría de partida no se anquilosara.

En la mayoría de las OAF, más allá de la magnitud, formalidad o trayectoria, observamos dificultades de inclusión y formación. La integración de jóvenes en la organización aparecía en la mayoría como una inquietud, y su éxodo, como una preocupación genuina. Pero pocas OAF lograban instrumentar mecanismos concretos para sumarlos a sus filas. En el caso de la participación de los viejos, rara vez aparecía —siquiera como inquietud— el aprovechamiento de su experiencia y formación como capital

de la organización.<sup>2</sup> En cuestiones de género, hay —en líneas generales— situaciones y posiciones claramente diferenciadas para hombres y mujeres dentro de la organización. En la mayoría de los casos, la conducción está a cargo de hombres. En algunas de las organizaciones formalmente constituidas, cuando ambos miembros de una pareja se asocian, solo uno (generalmente el hombre) figura como socio: si bien la justificación es que quieren evitar el pago de doble cuota por familia, lo cierto es que solo el socio pleno puede votar (y ser votado) en una asamblea; y ninguno de los entrevistados en esa condición se había planteado que el «uno de los dos» de la pareja fuera la mujer. Los planteos de género concluyen ahí, y aún en los espacios donde esto está más o menos instalado en la agenda, la noción de género está asimilada a derechos de la mujer rural, y no encontramos ninguna referencia a diversidad sexual o ideas que trascendieran el binomio hombre-mujer.

En cuanto a las comunidades y agrupaciones de Pueblos Originarios (PPOO), encontramos poca integración intraorganizacional: por razones de identidad y propósitos, sus organizaciones funcionan «segregadas» de hecho de sus pares criollas, y cuando hay convivencia en la misma organización, generalmente la adscripción étnica se acalla o pierde relevancia en la agenda común. En algunas provincias, ciertas interpretaciones y representaciones erróneas acerca de la Ley 26.160 profundizaron las tensiones en las disputas territoriales preexistentes, al instalar la idea de que «para los aborígenes es más fácil» el acceso a la tierra y su formalización. Salvo contadas experiencias en las que se alcanzaron acuerdos innovadores y creativos para ceder usufructo entre (las poquísimas) comunidades

---

2 Cosa que, nobleza obliga, hay que decir que no desentona con la percepción general de la vejez en nuestro país, tanto en ámbitos rurales como urbanos.

reconocidas y ya en posesión de sus territorios ancestrales, y vecinos criollos agricultores familiares, lo cierto es que esas percepciones han agudizado el enfrentamiento de pobres contra pobres.

Hacia adentro del Foro, integrado a la ReAF desde su nacimiento, muchos debates y lineamientos acerca de la inclusión y la democracia en la representación se instalaron en la estructura organizativa impulsados menos desde las bases que desde la convivencia con otras organizaciones, instituciones y agencias cuyas agendas incluían estas preocupaciones. De esta forma, la Mesa Nacional se conformó con dos delegados de cada provincia más dos de PPOO, y la Mesa Ejecutiva, con dos delegados por Región, y uno de PPOO. La discusión acerca de un cupo de delegadas mujeres se fue recreando y prolongando, ya que muchas de las propias delegadas argumentaban que querían que se las eligiera por sus capacidades de dirigencia y no para cubrir una cuota. Finalmente, los distintos FoPAF fueron resolviendo el tema (total o parcialmente) con criterios propios. El punto de «jóvenes rurales» se incluyó, en líneas generales, más como temática —a abordar en comisiones o encuentros de trabajo— que como estrategia concreta de inclusión en la estructura.

Los primeros años del Foro y FoNAF, en síntesis, estuvieron dedicados a la estructuración y reglamentación, a la vez que a hacerse fuertes en la cobertura territorial. También en el inicio, entre 2005 y 2006, hubo un fuerte esfuerzo de conceptualización y sistematización de las temáticas centrales y las propuestas de políticas diferenciales, que se tradujeron en diversos documentos, cuya difusión y apropiación posterior fue heterogénea, y no alcanzó por igual a todas las provincias y departamentos.

De acuerdo a Carlos Matus (1998), la capacidad de consolidación estratégica de las organizaciones y movimientos

sociales se resume en una trilogía conformada por el grado de cohesión, de crecimiento y de avance. La cohesión, de acuerdo a este autor, estaría dada por la unidad de criterios y solidez interna; el crecimiento, por la cantidad de representados hacia adentro y la capacidad de adhesión o tracción de otras personas u organizaciones; el avance, por último, refiere a la consecución efectiva de los objetivos planteados, la concreción de su misión, y la habilidad para plantear nuevas metas dentro de su imagen-objetivo (o visión). «El arte de *unir, sumar y avanzar* en el tiempo preciso, en síntesis, es el arte de conducir como líder una determinada estrategia» (Matus, 1998: 125, *itálica original*).

Además, Matus advierte que no se pueden sostener con igual intensidad los tres elementos mencionados en forma simultánea ni permanentemente, pero tampoco se puede obviar a alguno de ellos totalmente; es una cuestión de equilibrio y de prioridades: de estrategia.

En ese sentido, podríamos decir que la estrategia de los primeros años del FoNAF estuvo marcada más por el crecimiento (sumar miembros y organizar su estructura), y por algunos avances (la institucionalización lograda con la resolución 132/06, la creación de la SsAF, entre otros), en tanto que la cohesión fue el aspecto menos profundizado y el que presentaba el mayor desafío para los años subsiguientes.

## **Formalización: desafíos iniciales**

En el transcurso de 2009, con apenas cuatro años de existencia, luego del conflicto de las retenciones y de la creación de la SsAF, algunas organizaciones de la conducción del Foro comenzaron a plantearse la necesidad de obtener una personería jurídica en común, una personería para el *Foro*. Algunos de los dirigentes —los menos— la



consideraban una estrategia de consolidación; los otros, un beneficio administrativo, que les permitiría recibir y canalizar subsidios. Con el apoyo de algunos funcionarios y técnicos aislados de la Subse, quince organizaciones presentaron formalmente la solicitud de reconocimiento como Federación en diciembre de 2009.

Mientras tanto, la relación entre FoNAF (foro estatal) y FoNAF (organización) era, a mi criterio, cada vez más simbiótica. Con poca presencia, en general, de otros organismos del estado aparte de la SsAF, y siendo ésta la que garantizaba (por mandato de la resolución 132/06) la convocatoria, los gastos de traslado, alojamiento y comida de los delegados, muchas veces sesionaban ambos espacios simultáneamente o en un *continuum* con los mismos participantes (en especial, en los ámbitos departamentales y provinciales).

Entre 2009 y 2010 se fueron acordando y poniendo en funcionamiento las normativas de funcionamiento para el FoNAF, y para la mayoría de los Foros provinciales (FoPAF) y departamentales. Fue un proceso arduo, que implicaba determinar qué era una organización, cuándo se la consideraba de la AF, qué pasaría con los que no cumplieran las reglas, entre otros puntos conflictivos. Una de las decisiones con repercusiones complicadas, fue si se debía instar (o incluso obligar) a los miembros de las organizaciones participantes a inscribirse en el ReNAF. El mismo es un registro nacional de agricultores familiares, instrumentado por la SAGPyA a partir de 2007 (y heredado luego por la SsAF), que se desarrolló a instancias del Foro, como instrumento básico para el diseño de políticas para el sector. El registro se concibió como declaración jurada, y la determinación de si el sujeto era o no agricultor familiar, y en tanto tal, pasible de ser inscripto, recaía en el registrador. De esta forma, solo la cercanía y conocimiento territorial podían

garantizar la eficacia de ese criterio, y consecuentemente, eran otros agricultores familiares los más indicados para convertirse en registradores de sus pares. Así, se formaron «nodos» provinciales con registradores provenientes del *Foro*, que trabajaban en el espacio físico y con los recursos de la SsAF, centralizando el ingreso de datos y coordinando las tareas generales y a los demás registradores a su cargo. Estas tareas eran rentadas, y supusieron una convivencia aun mayor entre técnicos y productores, además de varias disputas motivadas —esencialmente— por las transferencias económicas y su distribución.

Para complejizar más el escenario (y por razones cuyo análisis excede el alcance de este trabajo), la registración del ReNAF se demoró varios años, y en consecuencia, los foros provinciales que habían dispuesto como condición para membresía plena que un determinado porcentaje de los integrantes de cada organización estuviese «renafeado», se encontraron atrapados en una normativa que no estaban en condiciones de cumplir.

Pese a estos primeros tropiezos en su institucionalidad, la gran mayoría de las provincias logró mantener reuniones en una frecuencia regular y sostener la elección de sus representantes y la normativa general. El apoyo de la SsAF fue central para esa consolidación, tanto por la asistencia técnica en todos los niveles (departamental, provincial y nacional), como por la transferencia económica para garantizar el funcionamiento básico. En ese sentido, existía cierta preocupación entre algunos de los técnicos y funcionarios, por no generar una dependencia del Estado por parte de la organización, y a muchos nos inquietaba pensar qué ocurriría si en algún cambio de gestión o de lineamientos se dejaba de priorizar la asistencia al Foro.

En diciembre de 2011, dos años después de ingresada la solicitud, se le otorgó la personería jurídica a la Federación

de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (que también tomó las mismas siglas y se dio a conocer como «La FoNAF»). Esta medida fue celebrada como un hito histórico, ya que el antecedente más cercano de una federación campesina se remontaba justo cien años antes, hasta el Grito de Alcorta y el nacimiento de la FAA. También generó inquietud, por la breve trayectoria y la debilidad de cohesión en la que se encontraba la organización en ese punto.

En el verano de 2012, la flamante Federación trabajó vertiginosamente: por un lado, debían comunicar y acordar con sus bases las implicancias y alcances de esta transformación, ya que muchas de las OAF no estaban siquiera enteradas de la solicitud presentada en 2009. Por otra parte, el Estatuto preveía una renovación de autoridades en un plazo máximo de seis meses a partir de la obtención de la personería, de manera que para junio de ese mismo año debían consensuar un plan de trabajo, empadronar a los nuevos socios y convocar a elecciones.

Los desafíos que se presentaban eran tanto políticos cuanto formales. Por empezar, el estatuto indicaba que solo podían ser miembros plenos (con derecho a voto) los socios con personería jurídica propia, fuera ésta de primer o segundo grado, y como se explicó anteriormente, la mayor parte de las OAF no contaban con este grado de formalidad. Incluso, algunas de las organizaciones de las que provenían las autoridades del Foro carecían de personería. Además, el estatuto no incluía explícitamente a las comunidades de PPOO, lo cual admitía interpretaciones diversas acerca de si éstas podían federarse o no.

Una de las cuestiones nodales a resolver era si la nueva figura de la Federación debía modelar la estructura de funcionamiento y representación que hasta entonces tenía el Foro. Esta tensión se expresaba, por ejemplo, en que la cantidad de integrantes de la Mesa Ejecutiva y el criterio para

seleccionarlos (2 por región y uno de PPOO), no podían traducirse directamente en la Comisión Directiva (CD, con un total de 14 integrantes entre titulares y suplentes). Y, más profundamente, subyacía la discusión de si todas las OAF que al momento participaban del FoNAF (articulación con el Estado) y/o del FoNAF (encuentro de organizaciones), debían o deseaban federarse.

Una de las primeras definiciones alcanzadas en la Mesa Nacional fue que la Federación debía ser un simple «brazo jurídico» (sic) del FoNAF, que debía mantenerse como órgano de decisión y de deliberación real de la organización. Esta definición se plasmó en un acta-acuerdo y con ese espíritu se salió en recorrida por todas las provincias para comunicar y difundir la nueva condición jurídica, e invitar al empadronamiento. Si bien dicha declaración de propósitos resultaba fundante para la nueva etapa, su valor legal era nulo: en términos formales, las autoridades reales serían quienes conformaran la CD, y ésta sería el único órgano reconocido para la toma de decisiones. Por otra parte, algunos de los dirigentes temían que esta forma de dirimir el conflicto fuera en realidad una dilación, y que más adelante los miembros de la CD acumularan un poder efectivo mayor al que estaban explicitando con el acta-acuerdo.

Las interpretaciones encontradas acerca de la inclusión de los PPOO pudieron ser zanjadas en consulta con la Inspección General de Justicia (IGJ), que determinó que no había impedimento para su integración a la Federación. En cambio, el punto relativo a las OAF miembros que carecían de personería jurídica (fueran criollas o aborígenes, cooperativas, comunidades o asociaciones civiles), no pudo resolverse de otra manera más que de acuerdo a lo estipulado en el estatuto, lo que inhabilitó a muchas de ellas en su integración; la alternativa que se les ofreció fue federarlas en calidad de «adherentes» y que mantuvieran voz y voto

en el Foro, aunque esto no podría reflejarse formalmente en la Federación.

Estos hechos (y algunos otros en el mismo sentido) ponen de manifiesto el difícil camino de construcción que transitaba la organización en esos meses. La opción de esta «doble contabilidad», no en términos administrativos, sino en los político—organizativos, se percibía como la mejor opción para mantenerse fieles a la identidad originaria, aunque implicaba una multiplicación de tareas, así como largas negociaciones y debates que atentaban contra la cohesión de la FoNAF.

Adicionalmente, el proceso de empadronamiento era difícil en cuanto a la logística: las OAF debían decidir si empadronarse, y en caso afirmativo presentar una carta de solicitud a la CD saliente (que luego de dos años de espera para la tramitación de la PJ, ya no coincidía con las autoridades reales del Foro), junto con una serie de documentaciones probatorias de su regularidad jurídica, su propio padrón de integrantes, y varias más, que —como he mencionado reiteradamente— suele ser un desafío en sí mismo para estas OAF por su precariedad formal. Estos documentos debían ser remitidos a Buenos Aires antes de mayo de ese año, donde la CD estudiaría caso por caso para determinar si podía ofrecerles el estatus de asociadas, adherentes o ninguno de ambos.

El apoyo de los técnicos de la Subse en ese tránsito fue fundamental: tanto en el trabajo territorial de difusión, asesoramiento en temas socio-organizativos y asistencia logística, como en la centralización de información en Buenos Aires, asistencia para el empadronamiento, etc. Paralelamente, los delegados del Foro estaban abocados a la difusión en las provincias, pero también al entramado y disputas de conformación de la nueva Comisión. A medida que el tiempo pasaba, las alianzas y contra-alianzas iban

ganando temperatura, y hubo varias reuniones álgidas; pero siempre lograron mantener el propósito organizativo por delante y, con mayores o menores consensos y conformidades, sortear las dificultades con vistas a la consolidación de la Federación. En el dificultoso camino para la construcción de la nueva estructura, quedaron totalmente fuera de discusión los cupos femeninos, para pueblos originarios, o la inclusión de jóvenes en la dirigencia.

Finalmente, el 29 de junio de 2012 se celebró la Primera Asamblea, en la que se eligieron las nuevas autoridades y se celebró públicamente la instauración de la Federación. Para ese momento se habían empadronado más de 500 organizaciones, alrededor de 200 en calidad de socias y el resto como adherentes.

## **Presente y futuro: algunas conclusiones provisionarias.**

Los tiempos siguientes a la constitución de la FoNAF profundizaron la tensión entre el apego a su identidad como Foro y su dinámica cotidiana como Federación; tensión que ha sido sorteada con distintas estrategias y resultados también diversos a lo largo de estos dos años.

También se fueron encontrando con nuevos escenarios. Poco tiempo después de la elección de autoridades, en agosto de 2012, asumiría un nuevo Subsecretario de AF, Emilio Pérsico, proveniente de una rama distinta del kirchnerismo y fuertemente ligado a organizaciones y movimientos de base. Su conducción revitalizó la idea de transversalidad y amplió el abanico de interlocutores, al incluir a otras organizaciones y movimientos campesinos y de la AF directamente con responsabilidades en la gestión, o más indirectamente en funciones de consulta y diálogo. Este cambio alteró la relación de la Federación con la Subse, y

aunque el nuevo Subsecretario los incluyó de entrada en la agenda y en las discusiones de propuestas políticas<sup>3</sup>, la FONAF había perdido la exclusividad como interlocutor con el Estado.

La dinámica de trabajo entre SsAF y Federación, al menos en el nivel nacional, que involucraba directamente a la Dirección de Apoyo a las Organizaciones, se modificó notablemente, casi al punto de la prescindencia de asistencia técnica (hecho que se mantuvo sin cambios al convertirse la Subsecretaría en Secretaría de AF). Al respecto, podemos plantear dos hipótesis casi contrapuestas: una, que la menor cercanía al actual Secretario de AF ha roto los puentes de confianza para el trabajo conjunto. La otra, que me resulta personal y profesionalmente más alentadora, es que la organización esté más consolidada y replanteando un vínculo que nosotros mismos temíamos fuera demasiado dependiente.

Entre el 2012 y el 2013, la base de la Federación siguió ampliándose, y también establecieron algunas alianzas estratégicas con otras organizaciones para temas puntuales: un ejemplo fue el trabajo mancomunado en el proyecto de Ley de Freno a los Desalojos, que si bien perdió estado parlamentario antes de su debate, implicó el encuentro y generación de acuerdos mínimos con organizaciones tales como el Frente Nacional Campesino, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, entre otros.

A mediados de 2014, se convocó a una nueva asamblea y se renovaron las autoridades, reeligiendo a muchos de los dirigentes: esta vez no pude acompañar de cerca el proceso, pero entiendo que se realizó correctamente, más allá de las

---

3 En diciembre de ese año, por ejemplo, organizó un encuentro de dos días en el Tigre, exclusivamente con representantes del fonaf de todas las provincias. Pocos meses después, se celebró un acuerdo para financiar a la Federación con un programa de Banca Rural, de alrededor de \$14.000.000.

disputas o conflictos breves. La aprobación en diciembre de ese mismo año de la Ley de Agricultura Familiar<sup>4</sup> marcó un logro de la Federación, responsable en gran parte del proyecto finalmente tratado; y a la vez señaló un cierto quiebre con las demás organizaciones que venían trabajando y militando por la misma ley, al romper con la lógica de articulación con la que se había llevado, por ejemplo, el proyecto de Freno a los Desalojos.

El curso del presente año ha encontrado a la Federación participando de espacios de articulación con otras organizaciones y con el Estado, sea en la reglamentación participativa de la Ley de AF, en la conformación del Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (creado en agosto de 2014), o en las reuniones de Mesa Nacional de Diálogo por la Agricultura Sustentable (en funcionamiento desde 2013), por nombrar solo algunas de las instancias.

Contra los peores pronósticos y dudas, y más allá de los cambios de escenarios, la Federación parece haber ido consolidándose como referente de organización formal y de representación nacional de los agricultores y agricultoras familiares: al menos, en cuanto a su crecimiento (hoy declaran tener alrededor de 900 organizaciones miembro) y a su avance en la misión original (expresada en la implementación de programas y en logros legislativos como los ya mencionados).

Actualmente, la menor vinculación directa de mi área con el trabajo cotidiano de la FONAF me impide tener datos certeros en cuanto al aspecto de la cohesión interna y la formación de la dirigencia, así como del tratamiento de temas que alguna vez fueron de interés (más o menos sentido) como las cuestiones generacionales, de género, de integración de PPOO, y de democracia y representatividad en

---

4 Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar.



general. Pero en líneas generales, y considerando que apenas se están cumpliendo 10 años de los albores del (primer) FoNAF, el balance es, en mi opinión, alentador, y habla de una experiencia organizativa que amerita un estudio más profundo y un seguimiento: los tiempos de los procesos sociales son lentos, y la vida de las organizaciones tiene un dinamismo que a veces cuesta entender o predecir.

Pensando en el papel que pueda jugar la FONAF en el futuro, particularmente ante un inminente cambio de signo del gobierno (resulte quien resulte el próximo presidente de la Argentina), opto por parafrasear al entonces Primer Ministro de la China, Zhou Enlai, cuando en 1972 le preguntaron su opinión acerca de los alcances de la Revolución Francesa, y declaró: «aún es muy pronto para saber».

## Bibliografía

FoNAF (2006) *Documento de Mendoza*. Mimeo y web.

FoNAF (2007) *Documento Base*. Mimeo y web.

Matus, C. (1998) *Estrategia y Plan*. México DF, Siglo XXI Editores.

## Documentación

FONAF (2009) *Estatuto y personería jurídica*.

SAGPyA (2006) Resolución 132.

MAGPyA (2011) Resolución 08.

Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar.

## **Segunda parte. Procesos agrarios**

---



# Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización y el «boom sojero» (más allá de empresas y productores schumpeterianos)

*José Pierri*

Un aspecto fundamental del debate sobre el proceso de agriculturización en las últimas décadas está referida a las causas que lo originaron. El estudio de las causas induce a reflexionar sobre los logros o perjuicios de las diversas políticas económicas de los sucesivos gobiernos, a analizar debates sobre cuestiones teóricas relacionadas con el papel del Estado en el desarrollo económico, la composición y distribución de la renta agraria, y a abordar el análisis del carácter empresario de los productores directos y/o empresas proveedoras de insumos y maquinaria vinculadas a la innovación tecnológica en el sector en esos años.

Una interpretación difundida entre los representantes gremiales de los productores explicó el avance de la agricultura como consecuencia de la práctica de políticas económicas de desregulación y privatización ensayadas en los años 90,<sup>1</sup> que habrían puesto fin a una larga historia de política antiagraria en el país. El Presidente de la Academia Nacional de Agronomía en la década del 90, Norberto Ras, refiriéndose al período 1950/1989 expresó:

---

1 Entre muchos trabajos que afirman que las políticas de intervención estatal vigentes a lo largo de la mayor parte del siglo xx fueron causa central del estancamiento pueden destacarse los de Martínez de Hoz (1967), Domingo Cavallo y Aldo Dadone (1989) y Norberto Ras (1994).

En la economía argentina fuertemente dependiente del intercambio internacional, el cerramiento (aislamiento económico) al elevar los precios de los insumos agrarios y reducir el valor de los productos sumiría en crisis a los empresarios rurales que producen bienes exportables, creándoles graves problemas para la innovación. (...) El sesgo antiexportador manteniendo una permanente desprotección agraria significó transferencias de recursos de 360 mil millones de dólares desde los productores de bienes exportables hacia los demás servicios de la economía.

Y al referirse a la década iniciada en 1990:

La etapa que vivimos se inicia en 1989. Una transformación profunda de toda la política macroeconómica nacional aporta por lo menos tres características significativas para la innovación tecnológica en el sector rural:

a) Un control administrativo riguroso que promete equilibrio fiscal, moneda estable, presión impositiva en disminución, apertura económica, mejores servicios y reducción del parasitismo y la burocracia.

b) La devolución al sector agropecuario y a los productores de una ubicación protagónica en la economía nacional y la seguridad de no ser sometidos a discriminaciones odiosas.

c) El afianzamiento del sector privado en toda la economía privatiza numerosos servicios y admite también la participación empresaria en sectores de la

investigación, difusión y adopción de técnicas incorporadas en insumos, en capacitación u otros mecanismos (1994: 22-23).

Según esta interpretación, la política económica en la década del 90 habría facilitado la difusión de innovaciones provistas por grandes proveedoras insumos y maquinaria agrícola luego apropiadas por aquellos productores más dinámicos en incorporar la nueva tecnología. Héctor Huergo y Héctor Ordoñez difundieron el concepto de agronegocios para referirse a un nuevo sistema de producción y comercialización que habría posibilitado, según el primero la «Segunda Revolución de las Pampas» en un contexto de libertad económica. En tal sentido Huergo señaló:

(Refiriéndose a Héctor Ordoñez) «En los treinta años siguientes (posteriores a 1974) no hiciste más que prepararte día a día para elaborar el sueño de la Argentina Verde y competitiva. Estudiaste a Von Hayek y descubriste que democracia y libertad de mercado son fuentes de vida y crecimiento...

En los pocos años (década de 1990) que duró la no discriminación, el sueño de la Argentina verde se convirtió en la Segunda Revolución de las Pampas. Que fue tan fuerte que cuando llegó esta segunda discriminación de las Pampas (al aumentarse las retenciones a las exportaciones de granos luego del 2003) la revolución tecnológica continuó más por convicción ideológica de los actores que por conveniencia económica»<sup>2</sup>.

---

2 Huergo, Héctor, «Argentina verde y competitiva», En Suplemento *Clarín Rural*, Buenos Aires (8 de abril de 2004).

En síntesis, la visión prevaleciente atribuyó a la desregulación y privatización económica el inicio de la revolución tecnológica, motorizada por las grandes empresas proveedoras de insumos y por los productores innovadores. La afirmación de que las inversiones se habrían hecho aun a riesgo económico buscó enfatizar el carácter innovador y empresario de los productores primarios y desestimar otras vertientes explicativas del devenir del agro pampeano, en especial aquellas propias de los planteos desarrollistas y/o anclados en la teoría de la dependencia<sup>3</sup> que interpretaron la evolución de la agricultura a partir del carácter subordinado de la economía argentina y vieron necesario el accionar activo del Estado en sus roles de regulador y/o empresario en materia económica.

En tal sentido, la perspectiva de este capítulo pone en cuestión la interpretación anterior y propone jerarquizar, desde una perspectiva histórica y política, la influencia de las transformaciones del mercado mundial y de las políticas públicas internas como principales determinantes de la evolución de la producción agrícola y de sus resultados económicos en las últimas décadas.

## **Panorama general de la producción de granos y vacuna entre 1930 y la actualidad**

El modelo agroexportador se orientó desde sus inicios a dos actividades principales: la producción de granos y la de carne vacuna. Un alto número de chacras mixtas alternaban y/o combinaban estas actividades que incrementaron sus producciones y exportaciones entre 1890 y 1930.

---

3 Entre los numerosos autores, con diferencias entre ellos, que en América Latina adscribieron a la Teoría de la Dependencia puede citarse a Cardozo y Faletto (1969), Frank (1979) y Furtado (1968). Un análisis completo se puede encontrar en Boron (2008).

A partir de la década iniciada en 1930 y en particular desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial hasta inicios de la década del 60, la agricultura sufrió un notorio estancamiento mientras que la ganadería vacuna tuvo una mejor evolución, estimulada por el aumento de la faena destinada al mercado interno, aunque sufrió crecientes dificultades en la exportación, pese a lo cual Argentina pudo seguir siendo el principal exportador mundial de carnes hasta fines de la década del 50, teniendo como principal destino Inglaterra, dentro de un esquema de producción y comercialización regulado y subsidiado por el Estado.

A partir de la década del 60, la situación se invirtió; el sector que adquirió más dinamismo fue la agricultura, en tanto que la actividad pecuaria entró en un largo período de estancamiento que continúa hasta el presente. Desde los años 70 se observan sucesivos récords de producción de granos bajo distintos gobiernos, situación que contrasta con la evolución de la ganadería vacuna, cuyo rodeo nacional se encuentra estancado desde 1977 hasta la actualidad, en torno de las 50 millones de cabezas.

## **Influencia externa y de las políticas económicas sobre la producción de carne entre 1945/2012**

Desde la firma del Pacto de Ottawa en 1932, fue manifiesto el objetivo de Gran Bretaña de abastecerse de carne prioritariamente desde países de la Comunidad Británica, y luego de 1945 los países de Europa occidental —con anterioridad otros principales destinos de la exportación argentina— también tuvieron como propósito alcanzar el autoabastecimiento de alimentos mediante una política de subsidios a sus agricultores y diversas maniobras de control del comercio exterior.



Las dificultades motivaron que en 1946 se negociara con el Reino Unido la firma del Convenio Eady-Miranda, y en septiembre de ese año el gobierno buscara integrar a representantes del sector ganadero a esa búsqueda de entendimiento con el principal importador. Tal fue el sentido del nombramiento de José Martínez de Hoz, Presidente de la Sociedad Rural Argentina, para encabezar la Subcomisión Técnica Asesora Argentina encargada de tratar las condiciones de volumen y cotización de las exportaciones de carnes previstas por el convenio. La delegación debió enfrentar la falta de interés británica en la negociación, comportamiento que denunció Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), también integrante de la Subcomisión, mediante una solicitada en la que señaló:

Se resolvió que si no se fijaban precios remuneradores como consecuencia de las conversaciones, se elevaría un memorándum al gobierno nacional solicitando se suspendan todos los embarques al Reino Unido, hasta establecer precios fijos para las carnes, pues seguir embarcando carnes, condicionada a ajustar precios posteriormente sobre la base de los fijados, solo ha permitido el mantenimiento de los mismos sin contemplar las necesidades de los productores (...) porque ha llegado la hora de preguntar a los negociadores británicos en qué reside tanta resistencia para convenir sobre la realidad de las carnes argentinas y sus actuales precios de exportación.<sup>4</sup>

El pedido eventual de «suspender todos los embarques» dirigidos al principal país comprador y tradicionalmente

---

4 Comunicado de las Confederaciones Rurales Argentinas, en *Edición Rural*, 9 Octubre de 1946, Biblioteca BCRA.

cercano a los intereses ganaderos muestra la debilidad del sector afectado por la muy adversa situación del mercado mundial en la posguerra.

**Cuadro 1. Faena para consumo interno y exportaciones 1940/1958 (cabezas)**

Año	Exportación	Consumo
1940	2.120.877	5.567.088
1941	2.762.323	5.513.321
1942	2.647.320	5.053.531
1943	2.278.913	4.947.416
1944	2.069.262	5.018.699
1945	1.292.775	5.290.752
1946	1.699.928	6.216.930
1947	2.448.955	6.967.682
1948	1.755.097	7.448.176
1949	1.693.122	7.787.224
1950	1.730.204	8.167.695
1951	1.084.658	7.893.345
1952	1.193.371	7.592.342
1953	927.297	6.968.734
1954	973.168	7.159.965
1955	1.791.650	8.212.238
1956	2.545.934	9.118.399
1957	2.527.952	8.433.790
1958	2.795.676	9.482.071

Fuente: JNC Anuario 1984, pág. 22.

Pese a la firma del Eady-Miranda, las exportaciones se redujeron y se mantuvieron estancadas a lo largo del período 1946/58, en tanto la faena destinada al mercado interno aumentó considerablemente. El estancamiento habría sido mayor de no haberse firmado los acuerdos con Gran Bretaña y no haber dispuesto el gobierno nacional diversas

medidas de intervención tales como el establecimiento de precios máximos de la carne en el mercado interno y subsidios a las exportaciones y a frigoríficos y productores para morigerar diversos quebrantos. El control de precios fue laxo, no provocó una caída sustancial del precio de la carne en el Mercado de Liniers y fue acompañado en 1949 por subsidios retroactivos a la industria frigorífica, aspecto sobre el cual se polemizó a fines de la década del 50:

En cumplimiento de distintas disposiciones legales, comenzando por el Decreto 6492/49 el IAPI adelantó a la industria frigorífica sumas de extraordinaria magnitud en compensación de quebrantos por la industrialización y comercialización de la carne originados desde el 1 de octubre de 1946 (...) Estas compensaciones por quebrantos comerciales han sobrepasado a la fecha la inmensa suma de 3.500 millones de pesos. Su resultado ha sido una pérdida total del estímulo a la eficiencia y, derivación de ello, un creciente e incontrolado aumento de los costos de producción de las empresas.

Al reconocimiento de quebrantos a la industria motivados por aumentos de jornales y sueldos (Res. 46/50 del M. de Trab. y Prev.), se unieron así los reconocimientos por los más variados motivos; pagos de sobrepagos por las haciendas (Res. 376/50, Decreto 10780/52), disminución de faena por causa de interrupción de embarques al Reino Unido (Decreto 13654/51 y Res. 90 y 912/52 del Ex. M. de Economía); pérdidas experimentadas en la comercialización de distintos rubros; carnes vacunas congeladas, conservadas y saladas (Decreto 11016/52). Este sistema de

«beneficios pasivos» inaugura una economía de despilfarro.<sup>5</sup>

## Estancamiento ganadero, aftosa y éxodo de la industria extranjera

El sistema de subsidios a los frigoríficos se mantuvo sin grandes cambios, bajo distintos gobiernos, hasta diciembre de 1958, cuando, a instancias del Fondo Monetario Internacional se estableció un Plan de Estabilización Económica, que entre sus medidas más importantes impuso la eliminación del sistema de subsidios estatales a la industria frigorífica, decisión que modificó estructuralmente el funcionamiento del sector.<sup>6</sup> La Ley 14801/59 limitó los fondos que podría utilizar la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP) para subsidiar compras en el mercado interno y ese mismo año se concretó la venta del Frigorífico Nacional de la Ciudad de Buenos Aires (ex Lisandro de la Torre). A partir de esas decisiones se aceleró el éxodo de frigoríficos ingleses y norteamericanos que controlaban la mayor parte de la faena hasta ese momento, proceso que culminó con el cierre del último de ellos en medio de un sonado caso judicial en 1970 referido a la quiebra del frigorífico Swift-Deltec.<sup>7</sup>

---

5 Nobao, Horacio (1959), *Política Nacional de Carnes*, Biblioteca Prebisch BCRA, Secc. Economía 8639, págs. 18-19.

6 «A partir del 1 de enero de 1959 el gobierno anunció la adopción de un plan de estabilización dictado por el fmi. Fue eliminado toda clase de subsidio a las empresas frigoríficas y se estableció el mercado libre para el comercio de carnes». Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre Carnes, Cámara de Diputados de la Nación; Imprenta del Congreso Nacional, Libro 1, pág. 31.

7 En el año 1970 la justicia declaró la quiebra de la firma que solo un año antes había sido controlada por Deltec Internacional Ltd., corporación financiera con sede en las Bahamas. Se transformó

Desde 1970 la faena quedó en manos de frigoríficos de capitales nacionales de menor dimensión y siguieron disminuyendo las exportaciones por diversos motivos, entre ellos el creciente proteccionismo europeo, y la condición de ser Argentina un país con aftosa, situación que le vedaba el acceso a los mercados más dinámicos y de mejores precios en esos años<sup>8</sup> y, puntualmente, por la existencia de un brote de aftosa en Inglaterra en 1967, lo que determinó la suspensión de importación de carnes desde Argentina luego reiniciadas con mayores restricciones.<sup>9</sup> En los años siguientes, se agravó la situación a causa de la limitación impuesta por la Comunidad Económica Europea al ingreso de carnes desde países extra-europeos en 1974<sup>10</sup> y posteriormente de prohibir el ingreso de carne con hueso desde países con aftosa, en 1977.

El contexto desfavorable no fue percibido en toda su gravedad por parte de la Sociedad Rural Argentina y el diario *La Nación* —que solía expresar los intereses del sector ganadero—. La entidad rural y el diario mostraban acuerdo con la decisión británica en 1967 y afirmaban que sería posible e inevitable el aumento de las ventas de carne hacia aquel destino al superarse el brote aftósico en Inglaterra.<sup>11</sup> Quizás

---

en un sonado caso judicial en el cual se discutió el carácter fraudulento de la quiebra y culminó con la decisión de intervenir la firma por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

- 8 En las décadas del 70 y 80 los principales destinos; Europa, Estados Unidos y algunos de oriente liderados por Japón encabezan las compras mundiales y todos establecieron prohibiciones o severas limitaciones al ingreso de carne desde países con aftosa. Australia se transforma en principal exportador favorecido por su condición de país no aftósico.
- 9 El 5 de diciembre de 1967 el gobierno británico anunció la suspensión de la importación de carne desde países no libres de aftosa y posteriormente impuso la obligación de extraer los huesos de las reses en las importaciones desde aquellos países.
- 10 En 1974 la CEE limitó el ingreso de carne extracomunitaria, obligando a sus miembros a que estas no superaran el 50 % del total, estimulando el comercio interno dentro de la CEE.
- 11 La SRA se refirió a la decisión británica mediante declaraciones y comunicaciones dirigidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que se caracterizaron, en un principio, por ser altamente comprensivas de la actitud británica; «La Argentina ha extremado sus controles sanitarios,

la manifestación más clara de la falta de comprensión sobre el nuevo panorama mundial y su grado de importancia para el sector cárnico en el país, se expresa en la solicitud de la SRA de reeditar un tratado similar al Roca-Runciman en noviembre de 1961:

Creemos que luego de la misión que se acaba de enviar (del gobierno argentino a Gran Bretaña en 1961) debería organizarse para dentro de treinta días, otra de mayor relieve, de una jerarquía similar a la recordada misión Roca, integrada por ganaderos y figuras relacionadas con los diversos intereses argentinos-británicos ya que el replanteo deberá abarcar todas las relaciones comerciales existentes para adaptarlas a las nuevas situaciones creadas.<sup>12</sup>

Propiciar la firma de un tratado que supeditase todas las relaciones comerciales con el mundo a las necesidades de exportación de carne en momentos que los frigoríficos extranjeros daban muy claras señales de abandonar el país aparecía como un despropósito mayúsculo.

El adverso contexto mundial<sup>13</sup> fue causa principal del estancamiento de las exportaciones y originó la pérdida de participación en el comercio internacional. La participación

---

lográndose que en el Mercado de Liniers, solo se haya constado el ínfimo porcentaje de 0,005 % de animales atacados. *La SRA expresa su satisfacción por el proceder serio y prudente con que actúan las autoridades inglesas en esta emergencia* y deplora que algunas entidades no asuman igual actitud, antes de pronunciar graves acusaciones, que pueden lesionar las tradicionales relaciones de amistad y comercio que mantenemos con Gran Bretaña» (Declaración de la SRA, 11 noviembre de 1967 en Memorias SRA 1967/68, pág. 71).

Por su parte, Luis María Bello, columnista del Diario La Nación expresaba «Que podría ocurrir en el futuro, *seguramente no disminuirá el volumen de nuestros envíos*, pero el capítulo precios sufrirá impactos...». *La Nación* 18-11-1967, pág. 1 (subrayado nuestro).

12 Memorias SRA 1961/62, pág. 30.

13 Para un mayor detalle sobre la influencia del sector externo en la producción vacuna véase Pierri (2004).

**Cuadro 2. Exportaciones mundiales de carnes 1950/1990 (miles de toneladas)**

<b>Año</b>	<b>Total mundial</b>	<b>Australia</b>	<b>Argentina</b>
1960	972.795	191.223	285.301
1961	978.646	136.164	270.705
1962	1.341.723	204.400	388.694
1963	1585731	393.458	531.529
1964	1.482.375	407.843	420.902
1965	1.450.921	442.776	349.189
1966	1.472.101	278.029	401.445
1967	1.581.332	262.463	380.816
1968	1.631.738	255.939	251.541
1969	2.001.102	256.074	396.707
1970	2.084.615	327.904	347.956
1971	1.974.267	339.132	236.043
1972	2.348.331	402.073	385.437
1973	2.556.430	582.665	294.231
1974	2.285.757	493.319	106.306
1975	2.373.562	417.600	79.075
1976	2.664.524	549.485	223.937
1977	2.967.650	633.404	278.133
1978	3.193.012	755.047	329.768
1979	3.433.383	834.655	338.476
1980	3.404.348	580.455	203.995
1981	3.384.089	514.688	220.000
1982	3.286.134	542.608	243.069
1983	3.480.245	606.085	177.126
1984	3.334.421	451.571	83.532
1985	3.477.807	411.522	76.397
1986	4.040.849	477.040	84.117
1987	3.850.452	565.496	87.128
1988	4.001.995	641.440	91.342
1989	4.452.373	546.591	129.219
1990	4.375.108	674.332	130.000

Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de la FAO (Nomenclatura11.1).

siguió disminuyendo progresivamente, arrastrada por el derrumbe de ventas de carnes dirigidas a Gran Bretaña. En las décadas del 70 y del 80, nuevos destinos comenzaron a ser los más importantes, entre ellos la Unión Soviética, países latinoamericanos, Israel y Egipto, pero sin llegar a sustituir el volumen de ventas dirigidas a Gran Bretaña en el pasado.

## **1990/2012: la lucha contra la aftosa y las oportunidades en el comercio mundial**

El avance de la lucha contra la aftosa en el país entre 1997 y el año 2000<sup>14</sup> permitió avizorar la posibilidad de comenzar a participar en el mercado mundial de carnes libre de la enfermedad. Luego de un primer momento de festejos por las posibilidades que se abrían, la apresurada decisión de eliminar la vacunación contra la enfermedad provocó, en agosto del año 2000, un rebrote aftósico que determinó de inmediato la cancelación de contratos de exportación a Estados Unidos y China.<sup>15</sup>

En el año 2005, luego de reiniciar la vacunación, Argentina consiguió nuevamente el status de país Libre de Aftosa con Vacunación y en el 2013, la zona patagónica y un área puntual de la zona andina consiguieron el status de Libre de aftosa sin vacunación, en tanto en el resto del país debió

---

14 La Organización Internacional de Epizootias (OIE) declaró a la Argentina como País Libre de Aftosa con Vacunación en mayo de 1997. El 30 de abril de 1999 el Poder Ejecutivo Nacional ordenó, apresuradamente, abandonar la vacunación, decisión que permitió que al año la OIE declarara al país como Libre de Aftosa Sin Vacunación, en un clima de optimismo por la eventual apertura de mercados a nuestro país. Lamentablemente, en agosto del 2000 un nuevo brote de la enfermedad hará retrotraer a la situación previa a 1997.

15 Un mayor detalle del entusiasmo por las posibilidades abiertas para la exportación entre 1997 y el año 2000 y la caída de las expectativas como consecuencia del rebrote aftósico de ese último año puede verse en Azcuy Ameghino (2007: 119-129).



seguir la aplicación de vacunas. La posibilidad de alcanzar nuevamente el status de Libre de Aftosa sin vacunación en el futuro próximo para las zonas del país con fuerte carga ganadera abriría mayores posibilidades de participar en el circuito de comercio mundial.

## Comercio mundial de granos 1945/1973

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, aumentó la regulación e intervención estatal —en especial en los países más desarrollados— en la producción y en el comercio mundial de granos.<sup>16</sup> La década del 50, terminada la guerra de Corea, se caracterizó por la caída de precios y los excedentes de producción en Estados Unidos, el mayor productor mundial (cuadro 3). Los países de Europa, principales compradores en la preguerra, disminuyeron sensiblemente sus importaciones y fueron abastecidos principalmente por Estados Unidos, que ofreció facilidades para la compra de alimentos mediante el Plan Marshall,<sup>17</sup> subsidiando sus exportaciones y ejerciendo un dominio significativo sobre el transporte naviero.<sup>18</sup>

---

16 «Los mercados granarios mundiales se caracterizan por estar fuertemente intervenidos, no solamente por las políticas comerciales externas, sino porque deben absorber los impactos provocados por las políticas agrícolas distorsivas. Estas distorsiones han tendido a proteger al productor agrícola en los países de altos ingresos...» en Colome, Reinaldo e Ingaramo, José, «El mercado mundial de cereales», en *Revista Argentina de Economía Agraria*, Asociación Argentina de Economía Agraria (1987).

17 Dan Morgan señala: «Para los estrategos del Departamento de Agricultura, Cargill y Continental, la solución del problema de los excedentes resultaba evidente. Consistía en hacer que millones de pueblos de otros países comieran como lo hacían los norteamericanos. Una economía mundial en que millones de consumidores de arroz de Asia se convertían al pan de trigo era una economía que absorbía los excedentes de trigo de los EE. UU.» (Morgan, 1984: 101).

18 El control del transporte naviero de granos por parte de los EE. UU. es remarcado por Osvaldo Barsky (1988). «El Consejo Alimentario Combinado, formado por los EEUU, Inglaterra y Canadá se convirtió de hecho en un organismo planificador del transporte mundial de alimentos. Las

**Cuadro 3. Exportaciones de granos norteamericanas y mundiales, 1962/78 (en miles de toneladas)**

<b>Año</b>	<b>Comercio mundial</b>	<b>Exportaciones de EE. UU.</b>
1962	95.000	35.000
1963	93.000	40.000
1964	90.000	40.000
1965	110.000	55.000
1966	100.000	42.000
1967	95.000	42.000
1968	90.000	32.000
1969	98.000	38.000
1970	105.000	39.000
1971	110.000	42.000
1972	135.000	65.000
1973	143.000	65.000
1974	135.000	65.000
1975	150.000	75.000
1976	150.000	85.000
1977	155.000	90.000
1978	160.000	95.000
1979/80	186.000	108.000
1984/85	206.000	103.000

Fuente: Departamento de Agricultura, E.U.A, en Morgan, D. (1984, 137). Años 1979/85 en Cirio, Félix (1988, 338).

El Estado norteamericano otorgó crédito subsidiado a los productores, les proveyó asesoramiento científico, intervino en la planificación de la producción, fijó precios y garantizó compras de granos. Las medidas originaron una alta acumulación de excedentes que abarrotaban los silos;

---

alianzas estratégicas de la guerra llevaron a incorporarse a este esquema a Nueva Zelandia y a Australia».

situación que se constituyó en un grave problema para los gobiernos del período.<sup>19</sup> La Ley 480 de Ayuda Alimentaria aprobada por el Congreso norteamericano en 1954 ofreció a los países necesitados y/o elegidos la compra de granos a crédito con bajo interés y a largo plazo y se constituyó en una herramienta permanente de la política exterior norteamericana y en razón principal de la distorsión de los precios y de la posibilidad de acceso al mercado mundial, motivando protestas de los demás países exportadores.<sup>20</sup> Las iniciativas excedieron los objetivos económicos; además de resolver la colocación de excedentes de producción y evitar perjuicios a los agricultores en el ámbito interno tuvieron propósitos político-ideológicos, al enmarcarse en el período de la «guerra fría», de lucha contra el comunismo en países del Lejano Oriente y del continente africano a los que se buscaba alinear, a través de una política de oferta de alimentos baratos.

En 1963 se produjo un cambio significativo en el mercado mundial. La URSS, que anteriormente participaba como ocasional exportador de granos, se transformó repentinamente en un fuerte importador.<sup>21</sup> A partir de ese año, la principal incógnita del mercado será el grado de participación soviética en la demanda. En esa década, Estados Unidos siguió aumentando su participación como exportador, aplicando diversos subsidios a sus exportaciones, y

---

19 Morgan señala que «Los enormes excedentes de granos no vendidos que aparecieron en el medio oeste desde 1948 eran un constante dolor de cabeza para Washington. (...) El gobierno era prisionero de un sistema en el cual los agricultores producían permanentemente demasiados cereales y se les pagaba por ello» (Morgan, 1984: 100).

20 Morgan advierte que «...Pero el advenimiento de la LP 480 hizo que otros países productores afirmaran que EE. UU. hacía dumping cosa que era verdad. Durante la década de 1950, el Departamento de Estado recibió quejas de Canadá, Argentina, Nueva Zelandia, Australia respecto de las prácticas trigueras norteamericanas» (Morgan, 1984: 100).

21 Morgan señala: «Aunque Krushchev se jactaba de los logros de la agricultura soviética, el caso es que la urss tenía un gran problema que no se conocía en occidente. Un año antes había sido necesario movilizar unidades militares y tanques para aplastar huelgas y demostraciones contra los aumentos de precios de la carne y la manteca» (Morgan, 1984: 109).

la Comunidad Económica Europea avanzó en la Política Agraria Común (PAC), que buscaba el autoabastecimiento de alimentos y afirmar la identidad europea frente a la hegemonía de EE. UU. y el potencial peligro de expansionismo soviético.<sup>22</sup>

Por otra parte el progreso económico determinó nuevas pautas de consumo de alimentos en los países en desarrollo. Se incrementó la ingesta de cereales, cerdos, aves y carne vacuna y en la mayoría de las producciones animales se generalizó la alimentación a base de forrajes y maíz, situación que motivó el aumento del volumen de producción y comercio mundial de esos productos. Progresivamente, distintos países en desarrollo de Asia y América ocuparon el vacío dejado por Europa como principales demandantes en el mercado mundial de granos.

## **El «boom» de precios de 1973 y la política agraria de los Estados Unidos**

Cuando Richard Nixon ocupó el cargo de Presidente de Estados Unidos, en 1971, designó como Secretario de Agricultura a Earl Butz, quien inició una política agraria que disminuyó los subsidios a los productores y propuso que la regulación de los volúmenes de producción y los precios internos del agro fueran establecidos a través de mecanismos de mercado. Los objetivos enunciados eran lograr una disminución del gasto público y perseguir un mayor grado de eficiencia en la producción, sin embargo el resultado alcanzado no fue satisfactorio.

---

22 El desarrollo de la agricultura en Europa se vincula con objetivos políticos de independencia europea frente al mundo bipolar de ese entonces. El contenido del libro de Servan Schreiber, *El desafío americano* (1968) sintetiza la posición que políticamente encabezó De Gaulle, caracterizada por el desarrollo y autoabastecimiento europeo en la década del sesenta.

En 1972 se produjo un cambio sustancial en el mercado mundial, producto del fuerte aumento de demanda (especialmente de trigo) por parte de la URSS. Mejoras en la alimentación de la población acompañados por problemas climáticos, sumados a ineficiencias de la agricultura soviética, provocaron en 1972 el aumento de importaciones de granos desde Canadá y los Estados Unidos.

La decisión soviética fue una de las causas fundamentales de la elevación de precios; el valor del trigo se triplicó y el del maíz se duplicó entre 1972 y 1974, fenómeno que acompañó un proceso inflacionario a nivel internacional que se aceleró a partir del incremento del precio del petróleo como consecuencia de la guerra árabe-israelí en 1973. En Estados Unidos se originó un fuerte aumento de precios de los alimentos, situación que en 1974 determinó la adopción de medidas de control de precios y una importante disminución de subsidios a la exportación de granos en un contexto de fuertes polémicas referidas al carácter oscuro y oligopólico del comercio de granos en aquel país.<sup>23</sup> Finalizaba de esta manera, por poco tiempo, el largo período de subsidios generalizados a las exportaciones agrícolas norteamericanas.

Las protestas por el aumento de precios internos sumadas al objetivo del Secretario de Estado, Henry Kissinger, de presionar a la URSS, motivaron el bloqueo de Estados Unidos de las ventas, limitándose a ocho millones de toneladas anuales la exportación de granos hacia aquel país. Al mismo tiempo, el gobierno elevó los precios sostén internos, originando un fuerte incremento de la producción, y, por ende, se limitó el proceso inflacionario. El mayor volumen de producción

---

23 En 1975, cuando la subcomisión del Senado norteamericano comenzó a investigar el papel de las corporaciones multinacionales en el comercio interno y externo de granos, el Senador Frank Churo expresó, refiriéndose a esas firmas «Nadie sabe cómo funcionan, cuáles son sus ganancias, cuánto pagan de impuestos y qué influencia tienen sobre nuestra política exterior (...) nadie sabe gran cosa respecto de ellas» (Morgan, 1984: 11).

influyó en el incremento de las exportaciones en los años siguientes, y Estados Unidos alcanzó una participación cercana al 60 % de la oferta mundial de granos (Cuadro 3).

## **1980/85: fluctuación de la participación de los EE. UU. en el comercio de granos**

En enero de 1980 Estados Unidos aplicó un embargo comercial en represalia por la invasión soviética a Afganistán. Esta coincidió con otra sanción tomada el año anterior, que interrumpió las exportaciones hacia Irán, como consecuencia del proceso de la revolución islámica iniciada en 1979 que destronó al Sha Reza Palhevi, aliado histórico de los EE. UU. en la región.<sup>24</sup> Las exportaciones también se vieron afectadas cuando asumió la presidencia Ronald Reagan, quien en 1981 estableció límites al subsidio a la exportación de granos y elevó las tasas de interés bancarias producto de la liberalización financiera. La situación señalada causó la disminución de alrededor de un 10 % de la participación de los Estados Unidos en el total de exportaciones mundiales de granos (descendió del 58,2 % en el período 1979/80, al 49,9 % hacia 1984/85).

En el año 1985, en un contexto de quiebras bancarias, se produjeron importantes movilizaciones de protesta de farmers endeudados<sup>25</sup> contrarios a las políticas aplicadas desde

---

24 En noviembre de 1979 el gobierno norteamericano comenzó un bloqueo económico a Irán, luego de la revolución islámica del Ayatollah Khomeini, y el 4 de enero de 1980 procedió a reducir las exportaciones de granos hacia la URSS.

25 Un artículo publicado en *La Nación* del 2/1/1985 titulado «Cadena de quiebras bancarias en los Estados Unidos» señalaba: «Un movimiento de protesta agropecuario que se extendió desde el centro de los Estados Unidos colocó al presidente Reagan y al Congreso bajo presiones en las últimas semanas... (...) En una manifestación masiva, miles de productores junto a banqueros de pequeñas localidades y otros residentes rurales, pidieron fondos de emergencia para evitar la ruina de unos 430.000 hombres de campo».

1981. El gobierno norteamericano se vio obligado a tomar decisiones que modificaron, nuevamente, el comercio internacional de granos; bajaron los precios sostén del programa de *loan rate* y comenzó a sostener una agresiva política de subsidios a las ventas externas mediante el ofrecimiento de bonos para exportación,<sup>26</sup> proponiéndose recuperar el mercado soviético. La nueva política provocó el brusco descenso de los precios de los cereales y oleaginosas<sup>27</sup> en los mercados internacionales.

## Exportación de granos en Argentina 1945/89

Las posibilidades de acceso de Argentina al mercado mundial de granos entre 1945 y 1989 estuvieron condicionadas por la estructura económica del país. Dada la relativa debilidad en relación a los países más poderosos, le fue imposible o muy dificultoso participar del mercado internacional cuando aquellos tuvieron políticas activas de subsidio interno y externo a la producción y comercio. Los altos costos de flete y seguro en el transporte naviero, junto a la menor capacidad de acumular stocks de granos debido a insuficiencias de almacenaje y acondicionamiento determinaban la baja capacidad de negociación, provocando que Argentina perdiera

26 Colome e Ingaramo señalan los efectos de la política agrícola iniciada por EE. UU. en 1985 «El descenso de la *Loan Rate* implica que el piso de la cotización mundial de los principales granos se ha visto reducido. Si a esto se agrega el programa de bonos a la exportación, se obtendrá un precio de la oferta norteamericana tanto o más bajo que el que rige para las exportaciones comunitarias» (Colome e Ingaramo, 1987: 50).

27 Precios Golfo de México US\$/tonelada:

Año	Trigo	Maíz
1984	152,7	137,8
1985	137,2	114
1986	115,1	90,2

oportunidades de exportación y pudiera acceder a exportar granos resignando condiciones de precio y plazos de pago.<sup>28</sup>

Las dificultades para exportar a los destinos tradicionales provocaron la paulatina modificación del destino de las exportaciones; nuevos países suplantaron a los anteriores compradores europeos. Desde 1980, la Unión Soviética se convirtió en el principal cliente junto a otros del este europeo y de América Latina (cuadro 4).

**Cuadro 4. Volumen de exportaciones y destinos 1955/56 y 1981/83 (miles de toneladas)**

1955/56	Año	Exportación	Destino europeo		Destino URSS
Maíz	1955	263	263	100 %	-
	1956	1203	649	46 %	-
Trigo	1955	3815	1840	52 %	-
	1956	1203	616	49 %	-
Cebada	1955	688	596	87 %	-
	1956	329	212	65 %	-

1981/83	Año	Exportación	Destino europeo		Destino URSS
Maíz	1981/82	9112	422	4 %	7989
	1982/83	5215	756	15 %	3301
Trigo	1981	3810	50	0 %	2741
	1982	10.165	54	0 %	4981

28 «Debe apuntarse que la Argentina viene haciendo, en los últimos años, grandes sacrificios de precios, para colocar externamente sus excedentes. Esta ha sido la única salida con que ha contado el país para mantener su inserción en mercados internacionales altamente distorsionados por los subsidios de todo tipo de sus principales protagonistas» (Lamarca y Regunaga, 1990: 190).



1981/83	Año	Exportación	Destino europeo		Destino URSS
Sorgo	1981	4932	109	0 %	3966
	1982	5359	714	13 %	2701

Fuente: Elaboración propia sobre cifras de Anuarios de la JNG (años 1957 y 1985).

Las cifras contradicen aquellas opiniones que ubican el inicio del despegue agrícola en los años 90. Entre 1955 y 1983 se observa el fuerte aumento de la ventas externas de maíz, trigo y sorgo (exportación inexistente hacia 1955/56 y cercana a los cinco millones de toneladas. en 1981/82). Entre 1970 y 1985 la Argentina se ubicó entre los cinco más importantes exportadores de trigo a nivel mundial y fue el país de mayor crecimiento porcentual de las exportaciones.<sup>29</sup> Junto al crecimiento de la participación en el comercio mundial de sorgo y trigo se incrementaron exportaciones de girasol y soja, de nula o menor importancia hacia 1960 y muy destacadas en los años 80.<sup>30</sup>

## Fluctuaciones en la producción y el comercio de granos

Un aspecto de significativo interés fue la alta fluctuación del volumen de exportaciones y, por ende, de los volúmenes de producción, frente a oportunidades de aumento de la demanda efectiva mundial. El cuadro 5 muestra el importante

29 «En el período analizado (1970/1985) cinco países cubrieron el 90 % de las exportaciones de trigo (...) Argentina fue el de mayor crecimiento de sus exportaciones, ya que lo hizo a una tasa anual del 13,4 %, seguida por Francia con el 10 %. En cambio los dos mayores exportadores lo hicieron a una tasa muy inferior, EE. UU. al 4,4 % y Canadá al 4,6 %» (Colome, Ingaramo, 1987, 41).

30 La participación argentina en el comercio entre 1985/86 era en aceite de soja del 13,8 %, aceite de girasol 42 % y harina de girasol 69 % (Lamarca y Regúnaga, 1990, 191)

aumento de exportaciones de trigo (169 %) y de maíz (39 %) en el trienio 1964/1966 cuando la URSS irrumpió como fuerte importadora, Ese incremento se vio acompañado por importantes ventas de sorgo, que alcanzaron un volumen de 1.750.000 toneladas en el período 1965/67 y eran casi inexistentes en 1960.

**Cuadro 5. Exportación de trigo y maíz 1961/1967**

<b>Año</b>	<b>Trigo</b>	<b>Maíz</b>
1961/62	1062	1730
1962/63	2832	2931
1963/64	1831	2447
<b>Promedio</b>	<b>1908</b>	<b>2369</b>
1964/65	3710	3338
1965/66	6661	2802
1966/67	5055	3752
<b>Promedio</b>	<b>5142</b>	<b>3297</b>
<b>Aumento</b>	<b>169 %</b>	<b>39 %</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Bolsa Cereales, N° Estadístico 1993/4.

El segundo período de aumento de posibilidades de exportación se produjo cuando irrumpió como gran compradora de cereales la URSS en 1972, y en 1973 y 1974 se elevó fuertemente el precio de los granos. El valor FOB-Golfo de la tonelada de trigo se elevó desde los US\$69,7 en el año 1972, a US\$138 en 1973 y a US\$181/tonelada en 1974, y algo similar ocurrió con los otros granos. Las abultadas reservas de EE. UU. permitieron abastecer a la URSS en los primeros años, pero una vez disminuidos los stocks y a partir de las restricciones norteamericanas a las ventas a aquel país en 1975, aumentaron las ventas de trigo desde Argentina (cuadro 6).

**Cuadro 6. Exportaciones argentinas de trigo y maíz 1971/76**

<b>Año</b>	<b>Trigo</b>	<b>Maíz</b>
1971	810	6120
1972	1640	3004
1973	2970	4050
1974	1726	-
<b>Promedio</b>	<b>1786</b>	<b>4391</b>
1974	-	5520
1975	1758	3882
1976	3154	3079
1977	5634	5430
<b>Promedio tonelada/año</b>	<b>3512</b>	<b>4477</b>
<b>Aumento</b>	<b>96 %</b>	<b>2 %</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del anuario Bolsa de Cereales Buenos Aires 1993/94.

El aumento de las exportaciones a la URSS se debió en importante medida a una iniciativa de la política exterior argentina. En mayo de 1974 se envió una misión comercial a la URSS encabezada por el Ministro de Economía, José Ber Gelbard, que concretó la firma de acuerdos comerciales que incluían la venta de cereales y oleaginosas. La iniciativa diplomática tuvo consecuencias estratégicas al iniciar un ciclo de exportaciones a los países del este de Europa que solo decaerán cuando se produzca la crisis terminal en ese grupo de países.

Un tercer momento de aumento de la demanda efectiva de granos para Argentina se abrió en 1980 como consecuencia del boicot comercial impuesto por los Estados Unidos a Irán y la URSS (cuadro 7).

Los aumentos de exportación de trigo y maíz entre 1981 y 1983 se dirigieron mayoritariamente a la URSS y a otros países del llamado «socialismo real»: Cuba, China Popular y otros. Resultan excepcionales, si se toma en cuenta la

**Cuadro 7. Exportaciones entre los períodos 1978/1980 y 1981/1983 (miles de toneladas)**

<b>Año</b>	<b>Trigo</b>	<b>Maíz</b>
1978	1607	5894
1979	4274	5959
1980	4490	3478
<b>Promedio</b>	<b>3457</b>	<b>5110</b>
1981	3763	9162
1982	3799	5225
1983	10182	6525
<b>Promedio</b>	<b>5914</b>	<b>6970</b>
<b>Aumento</b>	<b>71 %</b>	<b>36 %</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Anuario Bolsa de Cereales Buenos Aires.

cercanía temporal con la Guerra de Malvinas (abril a junio de 1982), cuando se establecieron sanciones económicas a la Argentina por parte de países europeos. En el caso del maíz, la URSS importó 8 millones de toneladas en 1981, y junto a Irán y otros países 3,9 millones en 1982 y 3,2 millones en 1983. En trigo, la URSS y otros países socialistas importaron 2,9 millones en 1981, 2,7 en 1982 y unas 8 millones de toneladas en 1983.

El alto índice de variabilidad de las exportaciones argentinas en el mercado mundial, señalado y calculado por Ingaramo y Colomé,<sup>31</sup> se explica por las diferencias estructurales entre países con poder en la definición de la evolución de los mercados mundiales y otros subordinados. La condición de Argentina, dependiente del mercado mundial, contrasta con la de aquellos que tienen mayores

31 Colome, Ingaramo analizan la fuerte variabilidad de las exportaciones argentinas entre 1970 y 1985. «En efecto el coeficiente de variación es también, por lejos el mayor de todos los países (56,8 %) y duplica el total mundial (27,7 %)» (Colome, Ingaramo, 1987: 50).

**Cuadro 8. Producción y exportaciones de trigo y maíz 1960/1985 (miles de toneladas)**

Campaña	Trigo		Maíz	
	Producción	Exportación	Producción	Exportación
1960/61	4200	2486	4850	2570
1961/62	5725	1066	5220	1730
1962/63	5351	2832	4360	2931
1963/64	8457	1831	5350	2447
1964/65	10.557	3710	5140	3338
1965/66	5660	6661	7040	2802
1966/67	5731	5055	8510	3752
1967/68	6788	2060	6560	4318
1968/69	5265	2423	6860	2893
1969/70	6260	2345	9360	4024
1970/71	4268	2305	9930	5233
1971/72	5030	819	5860	6128
1972/73	7304	1663	9700	3006
1973/74	5950	2905	9900	4033
1974/75	5560	1404	7700	5525
1975/76	8015	1778	5855	3883
1976/77	10.231	3143	8300	3883
1977/78	4965	5638	9700	5430
1978/79	7585	1637	8700	5985
1979/80	7778	4295	6400	5959
1980/81	7420	4481	12.900	3255
1981/82	8059	3758	8600	9112
1982/83	14.454	3815	9000	5214
1983/84	12.090	10.174	9500	6477
1984/85	13.154	7280	11.900	5558
1985/86	8626	9671	12.100	7040

Fuente: Elaboración Propia sobre datos del Anuario de la Bolsa de Cereales, Número Estadístico 1993/94.

posibilidades de acumular stocks, subsidiar exportaciones y/o a través de empresas de bandera, minimizar los efectos negativos de grandes variaciones en sus ventas externas sobre sus niveles de producción interno.

En síntesis, el análisis del período 1945/1986 demuestra la decisiva influencia de decisiones estrictamente relacionadas con la política internacional o nacional en países de mayor poder económico en la conformación del mercado mundial de granos. Decisiones de orden político y/o económico tomadas en Europa y EE. UU. en los 50 y 60 alejaron a la Argentina del mercado mundial, en tanto que otras decisiones tomadas por aquellos países en los años 70 y durante el boicot de EE. UU. a Irán y a la URSS posibilitaron el fuerte aumento de las ventas argentinas.

## **Comercio exterior y producción interna de granos 1960/1989**

El efecto de las fluctuaciones en las exportaciones sobre la producción local de trigo y maíz pueden observarse en los cuadros 8 y 11.

Los años de aumento de producción de trigo, en los cuales se superan los diez millones de toneladas, en las campañas 1964/65, 1976/77 y en el período 1982/1985, coinciden con los señalados períodos de mejores oportunidades exteriores para las ventas del cereal, al igual que en el caso del maíz en los períodos 1965/66, 1969/1970, 1972/73 y 1980/1985.

La fuerte caída del área cosechada y producción de granos en la campaña 1985/86 (cuadros 8 y 12) se explica por la declinación de las exportaciones provocada por el cambio de la política de comercio exterior por parte del gobierno de EE. UU en 1985. Entre 1985 y 1987 disminuyó progresivamente el volumen de producción; 44,1 millones de

toneladas en la campaña 1984/5, 37,9 millones en la siguiente y solo unas 32,1 millones en la de 1986/87 (cuadro 12).

Interesa destacar la caída de áreas cultivadas de maíz y trigo<sup>32</sup> en contraposición con los progresos del cultivo de soja, cuyas exportaciones no sufrieron el mismo nivel de competencia originado por la política norteamericana en 1985. Las exportaciones argentinas de aceite de soja se incrementan desde 524.000 toneladas en 1985 a 669.000 en 1986, 724.000 en 1987 y 896.000 en 1988, siendo el principal destino, Irán y las de harina, la URSS.<sup>33</sup> Patricio Lamarca, ex Director de la JNG, señaló el carácter especial del mercado de la soja y sus derivados en esa década,<sup>34</sup> que permite entender distintos aspectos de la agriculturización tan ligada a la expansión de ese cultivo.

## **Agriculturización 1994/2008: influencia externa de las grandes empresas y del Estado**

A partir de 1994 se aceleró el proceso de agriculturización, alcanzándose sucesivos récords de cosecha. El cultivo que explicó el grueso de la expansión fue el de soja, que de especie exótica pasó a representar más del 50 % de las áreas

---

32 La superficie cosechada de maíz cayó entre las campañas 1985-1986 (3,8 millones ha), 1986-1987 (2,9 millones ha), 1987/88 (2,4 millones ha) y 1988/89 (1,5 millones ha). En trigo la caída fue algo menor; 1984-1985 (5,9 millones ha), 1985-1986 (5,4 millones ha), 1986-1987 (4,9 millones ha) y 1987-1988 (4,8 millones ha). La superficie cosechada de soja aumentó desde un promedio de 2,8 millones de hectáreas en las tres campañas entre 1982-1983 a 1984-1985 a unas 3,7 millones en el trienio 1985-1986 a 1987-1988.

33 Los datos de exportación de aceite y harina en Pierri (2004: 35).

34 «Yo diría que la soja es un “planeta” especial: Primero por el volumen y segundo porque va directo a la exportación...lo lógico es que vaya directamente del campo a la exportación o especialmente a una planta aceitera...». Entrevista a Patricio Lamarca, ex Director de la JNG (Pierri, 2014: 275).

sembradas y del volumen de cosecha de granos hacia el año 2010.<sup>35</sup>

La acelerada expansión de la oleaginosa estuvo determinada por la influencia del mercado mundial, por el rol inductor de su cultivo por parte de grandes empresas multinacionales de agroquímicos y de comercialización, y por la acción del Estado, que sentó bases legales y de infraestructura que posibilitaron el «boom sojero».

En la década del 60 la producción mundial de soja era de algo más de 30 millones de toneladas, el comercio internacional rondaba los 10 millones, Estados Unidos monopolizaba las exportaciones en una cifra cercana al 90 %, y los países de Europa Occidental y Japón eran importadores de un porcentaje similar (cuadro 11). A partir de 1980, el mercado internacional de la oleaginosa se modificó rápida y sustancialmente; entre ese año y el 2010 el volumen de comercio mundial de soja y derivados se triplicó, superando ampliamente el crecimiento de los intercambios de trigo y maíz, que se mantuvieron relativamente estancados, en especial el de maíz (ver cuadros 10 y 11). Interesa destacar que el grado de participación de EE. UU. sobre el comercio mundial de trigo (entre el 25 % y 30 %) y maíz (entre un 50 % y 60 %) no se vio afectado como sí lo fue en el mercado de la soja y derivados.<sup>36</sup>

---

35 Para un análisis abarcador de distintos aspectos de la expansión de la soja en Argentina, véase Martínez Dougnac (compiladora) (2013).

36 Entre 2001 y 2005, el comercio mundial de trigo fluctuaba entre 110 y 130 millones de toneladas anuales (EE. UU. exportaba entre 26 y 30 millones de toneladas) y el de maíz fue cercano a los 80 millones de toneladas, y EE. UU. exportaba entre 40 y 48 millones de toneladas anuales en esos mismos años.



**Cuadro 9. Comercio mundial de trigo, maíz y soja y derivados 1980-2011  
(millones de toneladas)**

Año	Trigo	Maíz	Soja	Aceite Soja	Harina Soja	Total soja y derivados
1980	90,1	80,3	26,8	3,2	17,8	47,9
1981	95,5	78,7	26,2	3,5	20,1	49,9
1982	95,7	69,6	28,9	3,4	20,1	51,4
1989	97,8	77,4	23,6	3,7	25,8	53,3
1990	98,6	72,1	25,8	3,7	26,2	55,5
1991	108,1	66,1	27,2	3,6	26,7	57,5
1999	114,5	78,7	40,3	8,1	38,9	87,3
2000	117,2	82,3	47,3	7,2	37,2	91,7
2001	113,7	83,8	56,9	8,5	43,3	108,8
2008	143,1	83,9	77,1	9,1	51,1	137,3
2009	134,2	93,1	92,7	8,6	52,2	153,8
2011	125,5	90,9	98,1	9,2	53,9	161,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Anuarios de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

El incremento del comercio de soja posterior a 1980 fue acompañado por una profunda transformación de los países oferentes y demandantes; EE. UU. perdió el cuasi monopolio de las exportaciones del grano y debió comenzar a competir de igual a igual con Brasil. Argentina, en tanto, alcanzó a participar en más del 10 % de las ventas de granos y se convirtió en el líder mundial en las ventas de aceite y harina de soja, alcanzando cifras superiores al 50 % de las exportaciones mundiales de esos productos en la última década.

Entre los importadores del grano, China pasó a ocupar el primer lugar, suplantando a los países de Europa (cuadro 10) y junto a India, Pakistán y otros de extremo oriente se convirtió en uno de los principales destinos del aceite de soja y, junto a otros de Europa, uno los principales importadores de harina de soja.

**Cuadro 10. Comercio mundial de soja 1960-2008**

Año	Producción	Exportación	1.º exp.	2.º exp.	1.º imp.	2.º imp.
1961/1965	32.474	-	EE. UU. 89 %	-	Europa 57 %	Japón 28 %
1972	52.340	13.817	EE. UU. 87 %	-	Europa 61 %	Japón 25 %
1973	61.311	15.625	EE. UU. 85 %	-	Europa 58 %	Japón 25 %
1974	56.969	17.228	EE. UU. 81 %	-	Europa 66 %	Japón 19 %
1975	68.979	16.459	EE. UU. 76 %	-	Europa 65 %	Japón 20 %
1980	80.910	26.884	EE. UU. 81 %	-	Europa 61 %	Japón 16 %
1981	88.512	25.851	EE. UU. 83 %	-	Europa 57 %	Japón 16 %
1982	92.253	28.916	EE. UU. 88 %	-	Europa 59 %	Japón 19 %
1983	79.418	26.546	EE. UU. 86 %	-	Europa 58 %	Japón 19 %
1989	107.003	23.540	EE. UU. 61 %	-	CEE 46 %	Japón 18 %
1990	108.132	27.380	EE. UU. 62 %	-	CEE 49 %	Japón 17 %
1991	103.580	25.070	EE. UU. 60 %	-	CEE 49 %	Japón 17 %
1992	110.590	28.070	EE. UU. 66 %	-	CEE 47 %	Japón 15 %
1997	144.417	40.460	EE. UU. 59 %	-	UE 43 %	Japón 12 %
1998	160.097	38.720	EE. UU. 57 %	-	UE 41 %	Japón 12 %
1999	157.783	45.550	EE. UU. 58 %	-	UE 31 %	China 22 %

Año	Producción	Exportación	1.º exp.	2.º exp.	1.º imp.	2.º imp.
2000	161.406	53.820	EE. UU. 50 %	-	UE 33 %	China 25 %
2002/03	196.869	60.773	EE. UU. 47 %	Brasil 27 %	China 34 %	UE 27 %
2003/04	186.538	56.019	EE. UU. 43 %	Brasil 36 %	China 31 %	UE 27 %
2004/05	215.577	64.752	EE. UU. 46 %	Brasil 31 %	China 41 %	UE 23 %
2005/06	220.670	63.804	Brasil 41 %	EE. UU. 41 %	China 41 %	UE 22 %
2006/07	237.117	71.310	EE. UU. 43 %	Brasil 33 %	China 42 %	UE 22 %
2007/08	221.141	79.519	EE. UU. 45 %	Brasil 32 %	China 48 %	UE 19 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos Anuarios Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Argentina multiplicó sus exportaciones de granos de soja (2,5 millones de toneladas 1986 a 11,4 en 2007), de aceite de soja (0,6 millones en 1985 a 5 millones en 2007) y de harina de soja (3 millones en 1985 a 27,8 millones en el año 2007) (ver cuadro 13). El estímulo de las ventas al exterior explica el aumento de la producción del grano que se elevó desde una producción anual aproximada de 4 millones de toneladas en 1980 hasta cifras que rondan las 50 millones de toneladas en los últimos años.

**Cuadro 11. Producción argentina de granos 1980/2007 (en millones toneladas)**

Año	Total	Maíz	Trigo	Soja	Girasol	Sorgo
1980/81	35,6	12,9	7,8	3,7	1,2	7,6
1981/82	34,1	9,6	8,3	4,1	1,9	8,1
1982/83	41,1	9,1	15,1	4,1	2,4	8,1
1983/84	41,1	9,5	13,1	7,1	2,2	6,9

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Maíz</b>	<b>Trigo</b>	<b>Soja</b>	<b>Girasol</b>	<b>Sorgo</b>
1984/85	44,1	11,9	13,6	6,5	3,4	6,2
1985/86	37,9	12,1	8,7	7,1	4,1	4,1
1986/87	32,1	9,2	8,7	6,7	2,2	2,9
1987/88	36,7	9,2	9,1	9,9	2,9	3,2
1988/89	26,7	4,9	8,5	6,5	3,2	1,5
1989/90	34,5	5,4	10,1	10,7	3,9	2,1
1990/91	38,2	7,6	10,9	10,8	4,1	2,2
1991/92	41,1	10,7	9,8	11,3	3,6	2,7
1992/93	40,1	10,9	9,8	11,1	2,9	2,8
1993/94	40,1	10,3	0,6	11,7	4,1	2,1
1994/95	44,5	11,4	11,3	12,1	5,8	1,6
1995/96	42,6	10,5	9,4	12,4	5,5	2,1
1996/97	53,1	15,5	15,9	11,1	5,4	2,5
1997/98	65,8	19,3	14,8	18,7	5,6	3,7
1998/99	59,6	13,5	12,4	20,1	7,1	3,2
1999/00	64,3	16,7	15,3	20,1	6,1	3,3
2000/01	67,3	15,3	15,9	26,8	3,1	2,9
2001/02	69,2	14,7	15,2	30,1	3,8	2,8
2002/03	70,7	15,1	12,3	34,8	3,7	2,6
2003/04	69,3	14,9	14,5	31,6	3,1	2,1
2004/05	83,6	19,5	15,9	38,3	3,6	2,9
2005/06	76,4	14,4	12,5	40,4	3,8	2,3
2006/07	98,6	21,7	14,5	47,4	3,6	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos SAGPyA y Anuarios Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

## **El Estado y la expansión del modelo sojero**

El crecimiento de las exportaciones de soja fue acompañado por cambios estructurales en el sistema de producción, comercialización y transporte, producto de decisiones de política pública. En el aspecto institucional, algunas

de las medidas más importantes fueron la disolución en 1991 de la Junta Nacional de Granos<sup>37</sup> y la modificación del sistema portuario nacional mediante la ley 24093 de 1992, que transfirió a las provincias la potestad sobre su administración y permitió la privatización en su operación. El nuevo marco legal posibilitó que en muy breve tiempo grandes empresas transnacionales construyeran terminales portuarias bajo la forma jurídica de puertos industriales<sup>38</sup>, donde localizaron algunas de las más grandes plantas de producción de aceite del mundo. En el mismo sentido, la legislación de la década recortó derechos laborales a empleados portuarios<sup>39</sup> y estuvo orientada a limitar los derechos de protesta de los trabajadores en ese ámbito específico.

La estrecha relación entre política estatal y grandes empresas se expresó también en la decisión de efectuar el dragado del Río Paraná y concesionar el mantenimiento de esa vía fluvial exactamente hasta el punto donde se encuentra el último de aquellos puertos industriales. En enero de 1994 se licitó la modernización, ampliación, operación, mantenimiento y señalización de la hidrovía del río Paraná entre su kilómetro 584 y su desembocadura en el Río de la Plata, comprometiendo a los concesionarios a llevar el calado de la vía a 28 y 32 pies en etapas sucesivas y otorgándoles al derecho de cobro de peaje y a percibir una subvención del Estado Nacional de 40 millones de dólares anuales.

Otras medidas que dieron impulso al modelo sojero fueron la creación en 1991 del Instituto Nacional de Semilla

---

37 Mediante los Decretos 2284 del 31/10/1991 y 2486 del 26/11/1991, el Poder Ejecutivo dispuso la disolución de la Junta Nacional de Granos.

38 La Ley de Actividades Portuarias 24093 y el Decreto Ley 769/93 establecen el marco legal de estos puertos privados que incluyen la actividad industrial.

39 El Decreto 817/92 de desregulación marítima y la reglamentación de la Ley 24093 mediante el Decreto 769/93 suspendieron los convenios colectivos del sector, establecieron la libre contratación, la eliminación de ajustes salariales automáticos y los derechos «que conspirasen contra la productividad laboral».

(INASE) y la Comisión Nacional Asesora en Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) (Resolución SAGyP 124/91). Finalmente, en octubre de 1994 se promulgó la Ley 24376 que ratificó la incorporación de nuestro país a las Actas de creación de la Unión de Protección de Obtentores Vegetales (UPOV) y adhirió a su convenio de 1978.<sup>40</sup> Ese marco fue de vital importancia para habilitar en el año 1996 el uso de la semilla de soja genéticamente modificada (SojaGM) patentada en Estados Unidos por la empresa Monsanto, cuando su uso era resistido y prohibido en toda Europa y países de América del Sur<sup>41</sup>.

## Grandes empresas y expansión de la soja 1990/2008

Cargill y otras firmas de capital transnacional como Dreyfus, Bunge y nacionales como Aceitera General Deheza y Vicentín actuaron como fuertes inductoras del «boom sojero», demandando grandes volúmenes de granos para sus plantas industriales que vertiginosamente se construyeron a orillas del Río Paraná, en cercanías de Rosario, en Quequén y en Ingeniero White. Durante la década del 90, estas empresas, con inmensa capacidad de molienda y producción de aceite, desplazaron de los primeros lugares de exportación a firmas nacionales (Aceitera Chabas, Emiliana), cooperativas (ACA, FACA, AFA) y a la propia JNG, que se encontraban en la cúpula de exportadores hasta fines de los 80.

---

40 Las decisiones de los años 90 establecieron derechos de propiedad sobre la venta de las semillas patentadas, pero no declinaron el llamado «privilegio del agricultor» sobre el uso gratuito de la semilla por ellos cultivada.

41 Un análisis sobre la legislación de semilla en Estados Unidos y en la Argentina se puede encontrar en Pierri, José y Abramovsky, Marcelo (2009) «Legislaciones de patentes de semilla y uso de insumos en la producción de soja en Argentina y Estados Unidos 1990/2006». En *Realidad Económica* N° 244, junio de 2009.

**Cuadro 12. Exportaciones de grano y aceite de soja y principales exportadores**

Granos de soja						
Año	Volumen total	Exportador				
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
1987	1.291.862	-	-	-	-	-
1988	2.096.266	FACA (15 %)	ACA (10 %)	Richco (9 %)	AFA (9 %)	Conagra (8 %)
1989	429.849	Emilian (18 %)	Richco (15 %)	Nidera (13 %)	ACA (12 %)	Contin (10 %)
1990	3.258.675	Richco (22 %)	Emiliana (16 %)	ACA (10 %)	AFA (8 %)	Cargill (6 %)
1994	2.914.450	ExRich (16 %)	Cargill (11 %)	Dreyfus (8 %)	AFA (8 %)	ACA. (7 %)
1995	2.608.266	Cargill (19 %)	ExRich (14 %)	ProSud (11 %)	AFA (9 %)	Contin. (7 %)
1996	2.114.360	ProSud (25 %)	Contin. (12 %)	AFA (9 %)	ACA (9 %)	ExRichc (8 %)
1997	724.972	Cargill (33 %)	ProSud (27 %)	ACA (5 %)	Agrocer (5 %)	Gear (4 %)
2000	4.136.071	ProSud (29 %)	Cargill (24 %)	Toepfer (11 %)	P.Cereal (9 %)	Dreyfus (5 %)
2001	7.453.837	Cargill (23 %)	Dreyfus (14 %)	Toepfer (10 %)	P.Cerea (10 %)	ADM (9 %)
2002	5.131.630	Cargill (26 %)	ADMArg (14 %)	P.Cerea (10 %)	ACA (10 %)	Dreyfus (8 %)
2003	8.850.612	Cargill (20 %)	Toepfer (16 %)	P.Cerea (16 %)	ADM (12 %)	Dreyfus (12 %)
2004	6.667.817	Cargill (20 %)	ADMArg (14 %)	Toepfer (13 %)	Dreyfus (10 %)	Nidera (10 %)
2005	9.822.626	Cargill (24 %)	Toepfer (15 %)	Dreyfus (13 %)	ADM (10 %)	Nidera (10 %)

Aceite de soja						
Año	Volumen total	Exportador				
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
1988	896.733	Cargill (17 %)	Indo (6 %)	Nidera (6 %)	FACA (5 %)	Chabas (5 %)
1989	760.131	Cargill (16 %)	IMSA (9 %)	Toepfer (7 %)	AGD (7 %)	Chabas (7 %)
1990	1.245.792	Cargill (15 %)	Chabas (14 %)	ACA (9 %)	Vicentin (7 %)	Ichco (7 %)
1991	1.008.242	Vicent (15 %)	Cargill (15 %)	Indo (9 %)	ByB (9 %)	Chabas (8 %)
1994	1.449.206	Cargill (18 %)	AGD (12 %)	Pcereal (10 %)	Vicentin (9 %)	Nidera (8 %)
1995	1.472.489	Cargill (24 %)	AGD (9 %)	Vicentin (8 %)	Guipeba (7 %)	Pecom (7 %)
1996	1.657.795	Cargill (22 %)	AGD (11 %)	Dreyfus (9 %)	Vicentin (9 %)	Nidera (8 %)
1997	1.931.741	Cargill (19 %)	AGD (12 %)	Vicentin (12 %)	Dreyfus (9 %)	Guipeba (9 %)
2000	3.142.398	Cargill (19 %)	Dreyfus (15 %)	AGD (13 %)	Vicentin (12 %)	Bunge (9 %)
2001	3.518.163	Cargill (18 %)	Bunge (15 %)	Dreyfus (15 %)	AGD (14 %)	Vicent (13 %)
2002	3.592.171	Cargill (23 %)	Bunge (18 %)	Dreyfus (15 %)	AGD (12 %)	Vicent (13 %)
2003	4.337.464	Cargill (21 %)	Bunge (20 %)	AGD (14 %)	Dreyfus (13 %)	Vicent (11 %)
2004	4.588.119	Cargill (24 %)	Bunge (19 %)	AGD (15 %)	Dreyfus (12 %)	Vicent (13 %)
2005	4.924.680	Bunge (21 %)	Cargill (20 %)	AGD (15 %)	Dreyfus (13 %)	Vicent (13 %)

Fuente: Pierr, José, *Realidad Económica*, N° 219, abril de 2006, pág. 57.



A fines de la década del 90, cinco empresas controlaban entre el 70 % y 80 % de las exportaciones de aceite, y por ende, también de su subproducto, la harina de soja. En las ventas al exterior del grano de soja también se produjo una concentración similar y entre las principales firmas exportadoras vuelven a encontrarse Cargill y Dreyfus junto a otras multinacionales como ADM, Toepfer, Noble y Nidera.

Las grandes empresas transnacionales concentraron y controlaron el comercio gracias a la instalación de algunas de las plantas aceiteras más grandes del mundo en sus puertos industriales y al control de los circuitos del comercio mundial al efectuar operaciones intra-firma, actuando tanto como exportadoras como importadoras en las mismas operaciones a través de sus filiales. Esa condición les permite aprovechar las ventajas de legislación de los distintos países para afrontar cuestiones impositivas y declarar sus ganancias.

Por otra parte, la posesión de extensas redes de acopio en el país les permite realizar compras directas a los grandes productores y actuar como financiadores de la producción mediante distintos mecanismos, como realizar pagos anticipados a la siembra comprometiendo la entrega futura.

El poder de estas empresas les permitió inducir la siembra del grano y controlar el comercio eliminando la competencia de empresas de carácter local en diversos países.<sup>42</sup>

Un ejemplo ilustrativo de la dimensión de estas empresas lo muestra la historia de Cargill. Esta firma, de origen estadounidense, se instaló en nuestro país en 1947, tuvo un importante desempeño en las décadas del 70 y 80, pero su gran crecimiento se inicia en la década del 90, cuando se disolvió la Junta Nacional de Granos, se privatizó el comercio y se permitió instalar puertos industriales privados.

---

42 Un análisis vívido del poder de estas grandes empresas multinacionales y de sus mecanismos de control del comercio internacional se puede encontrar en Morgan (1984).

En el presente, es una empresa altamente diversificada. En el área de la producción primaria provee fertilizantes y semillas, lo hace directamente o a través de empresas subsidiarias, en particular su empresa asociada a nivel mundial, Monsanto,<sup>43</sup> que ocupó un lugar de central importancia en la «explosión sojera».

En la actividad de acopio de granos posee oficinas propias de compra y venta de cereales en Buenos Aires, Diamante, Rosario, Necochea y Bahía Blanca y una red de más de 40 elevadores en toda la región cerealera y de oleaginosas — en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, Buenos Aires y La Pampa—.

La elaboración de aceite de soja y en menor medida de girasol, se ha convertido en la división de mayor crecimiento y alma de la empresa. Posee establecimientos industriales en Puerto Quequén e Ingeniero White (desde 1996) en la provincia de Buenos Aires, Puerto Quebracho y en Villa Gobernador Gálvez en Santa Fe, los que sumados poseen una capacidad de producción diaria de 25.700 toneladas (quintuplicando su capacidad en 1992, que era de 5684 toneladas diarias). Cargill también opera en todos los puertos exportadores de granos del país y posee elevadores propios en Puerto Diamante, Entre Ríos, en los puertos Quebracho y Punta Alvear en Santa Fe, Ingeniero White, Necochea y San Nicolás en la Provincia de Buenos Aires.

## **Monsanto y la difusión de la soja RR en Argentina**

Esta empresa radicada en los Estados Unidos inició en la década del 80 investigaciones y ensayos con cultivos genéticamente modificados. En 1995 logró el patentamiento

---

43 Ver la nota «Cargill y Monsanto se unen a nivel mundial», diario *Clarín*, Buenos Aires, 15/5/1998.

y la aprobación para su uso en Estados Unidos de la Soja Genéticamente Modificada (SojaGM) tolerante al herbicida Roundup. En el año 1996 comenzó a comercializarla y a difundir su uso en Estados Unidos, Argentina y Canadá. Gestionó la patente de la semilla en Argentina en el año 1995 (pedido que en el año 2001 fue denegado) y a partir de esa fecha acordó licencias para la comercialización de la semilla con Asgrow, Nidera y otras empresas, a la par que promocionó su uso de diversas maneras. La rápida expansión del uso de la semilla se debió a que su uso bajó los costos de producción manteniendo los rendimientos por hectárea.

En trabajos anteriores se analizó el carácter inductor del cultivo de la semilla por parte de Monsanto, producto de la combinación de la nueva legislación, el permiso de hecho de uso por parte de la empresa y la generalización del uso gratuito mediante la práctica de la llamada «bolsa blanca», que permitió la explosiva extensión de su uso en nuestro país y en los límites Brasil, Paraguay y Bolivia, donde no estaba autorizado legalmente el cultivo de semillas transgénicas (Pierri y Abramovsky, 2011). Allí se señaló la manifiesta liberalidad en la comercialización de «bolsa blanca», frente a lo cual Monsanto no formuló reclamos en los primeros años, presumiblemente por ser beneficiada por la expansión extraordinaria de la semilla y su «legalización de hecho» en América del Sur, y por el aumento de ventas del herbicida glifosato, asociado a la semilla, también producido y comercializado por la empresa. En el año 2001, cuando el uso de la semilla estuvo firmemente instalado en América del Sur, Monsanto comenzó a reclamar por la «siembra ilegal» y a exigir el pago anual de regalías por su uso.<sup>44</sup>

---

44 Véase un análisis y transcripción de un modelo de contrato que impone Monsanto a productores del estado de Iowa, Estados Unidos, en Pierri y Abramovsky (2009).

Mediante el cobro de derechos de exportación en las ventas externas de soja en Brasil y Paraguay Monsanto logró satisfacer sus objetivos y a partir del año 2014 comenzó a solicitar en Argentina la firma de contratos privados entre la empresa y los productores adquirentes de su semilla, por los cuales estos deberían aceptar normas que impone la empresa a los agricultores norteamericanos. Entre las muchas obligaciones que intenta imponer Monsanto está la prohibición de uso propio de la semilla cosechada por los productores y el pago anual de regalías a la compañía por el uso de la semilla GM.

## **El Estado y la renta sojera en el conflicto del año 2008**

Al iniciarse el conflicto agrario del año 2008<sup>45</sup>, cobró actualidad el debate sobre la renta agraria y su apropiación en Argentina. En ese sentido, es de gran interés abordar críticamente los enfoques clásicos sobre la cuestión y destacar la influencia de la política estatal en la determinación de la renta y ganancias del sector.

Dadas las dificultades en estimar los montos de la renta agraria a nivel nacional, esta evolución en las últimas décadas puede estudiarse a partir de la producción de soja, habida cuenta de que la renta sojera se convirtió en el período en lo que puede denominarse la «reina de las rentas»,

---

45 El 13 de marzo del año 2008 comenzó el prolongado paro que motorizaron las principales entidades representativas del agro en oposición a la Resolución 125 de la SAGPyA, que establecía un aumento de las retenciones a las exportaciones de soja. Movilizaciones, tractorazos, nula operación en las bolsas de cereales y numerosos cortes de rutas iniciaron un largo conflicto que culminaría el 18 de julio, cuando el Jefe de Gabinete anunció la derogación de la Resolución, luego de que dos días antes el Senado Nacional rechazara el proyecto de Ley sobre retenciones a las exportaciones de granos enviado por el gobierno.

que estableció un indicador del ingreso esperable por los propietarios de tierra agraria en el país.<sup>46</sup>

En los años 90, se desarrollaba una aparente paradoja: pese a los éxitos de las cosechas, se produjo la desaparición de miles de explotaciones, abrumadas por los bajos precios relativos de los granos y las altas tasas de interés del sistema financiero. Esa situación cambió radicalmente a partir de la mayor crisis económica de la historia argentina, que afloró en toda su dimensión en diciembre del año 2001. Contradictoriamente con la idea de que la crisis agravaría el proceso de desaparición de explotaciones, se abrió un período de mejoras extraordinarias en las ganancias y rentas en las actividades de producción de granos. La brutal devaluación efectuada en el año 2002 aumentó en igual medida los precios de los granos expresados en moneda doméstica, el margen bruto y los niveles de renta en la producción agrícola.

Un cálculo aproximado del efecto de la devaluación sobre los precios FOB (deducidos los costos de embarque y los gravámenes a la exportación) en moneda doméstica, muestra que el valor por tonelada se incrementó desde unos \$175/tonelada en el año 2001 a unos \$600 a fines del año 2002. El incremento del precio doméstico fue extraordinario, mayor al 300 %, producto de la devaluación.

Los inusuales altísimos ingresos brutos para los productores, causados por la devaluación, a lo que se sumó desde el año 2007 los altos precios internacionales de la soja, se mantuvieron hasta el año 2008 y determinaron el extraordinario aumento de la renta de la tierra (medida como un porcentaje cercano al 30 % del ingreso bruto en el año 2001 y aumentado a un 35 % en la campaña 2007/8, producto de

---

46 Véase un mayor análisis de las dificultades de cálculo de la renta agraria y el debate teórico sobre la cuestión en Pierri, José, «Los análisis clásicos sobre la renta aplicados al conflicto agrario del 2008». En *Realidad Económica*, N° 267, abril de 2012.

la avidez por arrendar campos), cuando comenzó el largo conflicto agrario.

**Cuadro 13. Ingreso y renta del de la producción de soja (millones de \$ y US\$)**

Campaña	Producción (toneladas)	Ingreso bruto (\$)	Ingreso (US\$)	Renta
2000/01	26.882.912	4758	4758	1411
2001/02	30.000.000	17.850	4700	1410
2006/07	47.482.786	36.797	12.265	4291
2007/08	46.232.087	45.446	15.138	4298

Fuente: Elaboración propia (cambio oficial y retenciones deducidas).

El valor de la producción de soja se aproximaba a los 4.758 millones de pesos en la campaña 2000/2001 (aún vigente la convertibilidad de la moneda), fue cercano a los \$17.850 millones de pesos en el año 2002 (\$3,80/dólar al 28/6/2002) y alcanzó unos \$45.400 millones en la campaña 2007/08 (\$3,02/dólar al 30/6/2008).

Según estos cálculos aproximados, el ingreso bruto aumentó un 375 % entre el 2001 y el 2002, mientras que la cosecha solo se incrementó un 12 % y el precio mundial se mantuvo estable. A partir del año 2002 los sectores vinculados a la producción y a la renta agraria entrarán en una etapa de bonanza inusual en la historia que llevará a que el precio de la tierra en la zona pampeana por primera vez en la historia se asemeje al de las zonas agrícolas en Estados Unidos (Arbolave, 2007).

El ejemplo señalado, rotundo en la demostración de la determinante influencia del Estado sobre el ingreso bruto y los niveles de renta en la producción de soja, puede ser acompañado por infinidad de ejemplos de decisiones de política impositiva, de crédito y cambiaria que afectaron el ingreso relativo de todos los sectores de la economía

—incluida la producción agrícola— durante el siglo XX en distintos países. Decisiones estatales determinaron características centrales de la producción y comercialización interna y externa del «boom sojero» mediante la legislación de semilla, sobre la actividad portuaria y la privatización del comercio entre otros aspectos y, como se señaló, fueron determinantes en el ingreso bruto y la renta del sector.

## Reflexiones finales

A lo largo del capítulo se han precisado algunos de los principales acontecimientos de la política y economía mundial que condicionaron la participación argentina en el mercado mundial de la carne vacuna y de los granos. El cambio estructural del destino de exportaciones de granos, en primer lugar a países subdesarrollados y a partir de los 80 crecientemente vinculados a la expansión acelerada de importaciones desde países de lejano oriente, abrieron la posibilidad del despegue agrícola ya iniciado en los años 70 y acelerado decididamente en los 90 bajo distintos gobiernos y políticas económicas diversas.

El contexto externo en los 90 indujo políticas públicas dirigidas a facilitar la instalación en el país de complejos industriales aceiteros por parte de empresas transnacionales que controlaron en poco tiempo el grueso del comercio interno y externo de las principales producciones de granos. En particular en el año 1996, una medida estatal junto a una decisión de la empresa Monsanto indujeron el uso de la semilla GM que aceleró el proceso de incorporación al «paquete sojero» en Argentina usado como plataforma para la difusión en Brasil, Paraguay y Uruguay. Cabe destacar que el grupo de empresas que controla el comercio de granos es el mismo en estos países.

El grado de influencia del sector externo y de grandes empresas transnacionales, y las decisiones del Estado, funcionales a la radicación en el país de esas firmas, y el hecho de ser la soja un producto casi exclusivamente destinado a la exportación, que propició ganancias extraordinarias a sus productores en un contexto de crisis y pobreza generalizada de la economía entre el 2002 y 2006, habilitan a pensar al modelo sojero como una isla/injerto en la economía nacional, semejante, con las diferencias del caso, a las economías de enclave del pasado.<sup>47</sup>

Ponderar el grado de influencia del sector externo, de las grandes empresas y del Estado sobre el proceso de agriculturización pone en cuestión la interpretación de aquellos que explicaron la llamada «Segunda Revolución de las Pampas» como resultado de la desregulación y privatización económica que habría permitido dar rienda suelta al espíritu empresario de firmas proveedoras de agroquímicos y de los productores más innovadores. Ciertamente, los productores reaccionaron frente al estímulo externo, de las grandes empresas y de la acción del Estado, pero no debe sobreestimarse la importancia de actores dependientes de decisiones de entes privados o públicos infinitamente más poderosos en la conformación de los mercados doméstico e internacional.

Asimismo, la visión liberal-schumpeteriana sobre la evolución agraria puede ser cuestionada por las siguientes reflexiones e interrogantes.

- a) Los datos estadísticos muestran que el crecimiento de la producción y exportación de granos precedieron la política liberal y de desregulación económica ensayada en la década del 90. Entre los 70 y los 80, Argentina

---

47 Un mayor análisis sobre el concepto de economía de enclave aplicado al modelo sojero se puede encontrar en Pierri y Abramovsky (2011).



era el país que mayor crecimiento tuvo en la producción y exportación de granos en el mundo, y ese progreso se evidenció bajo distintos gobiernos y diversas políticas económicas, aun después del abandono de las políticas más audaces de liberalización de los años 90.

- b) Una gran parte de las explotaciones eran de carácter mixto agrícola-ganadero hasta los años 70. ¿Por qué, entonces, a partir de esa fecha progresa solo la agricultura? ¿No son los productores y empresas proveedoras de insumos igualmente schumpeterianos, innovadores en la producción ganadera? El distinto contexto externo de una y otra actividad explica las diferencias.
- c) La importante desaparición y crisis de las explotaciones en la década del 90, cuando se afirmaba el proceso de agriculturización, dio lugar a una prosperidad nunca vista en la historia de los productores directos y demás actores del sector a partir de una sola decisión estatal, la devaluación del tipo de cambio.

## **Algo más sobre la influencia del Estado en la economía**

El estudio de la influencia estatal sobre la evolución agrícola ganadera en las últimas décadas permite reflexionar sobre aspectos teóricos vinculados con la influencia del Estado en la evolución económica de los países.<sup>48</sup>

Los datos estadísticos permiten afirmar que el mercado mundial de granos en las últimas décadas no se caracterizó por el libre comercio ni por los supuestos teóricos de un

---

48 Un aporte previo a un debate teórico sobre la renta y la acción del Estado en el conflicto del año 2008 se puede consultar en Pierri, José, «Los análisis clásicos sobre la renta aplicados al conflicto agrario del 2008». En *Realidad Económica*, Nº 267, sbril de 2012.

enfoque liberal extremo. Ese mercado fue modificado en diversos momentos por decisiones de origen estrictamente político o político económico por parte de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y países del bloque socialista que permitieron a otros países, entre ellos Argentina, variar su grado de participación en períodos muy cortos sin modificar sustancialmente la productividad de sus explotaciones ni lograr mayor eficiencia en los sistemas de comercialización. Expresándolo de otro modo, los avances y retrocesos en el mercado no derivaron directamente de los grados de inversión, ni el mercado premió siempre a los más eficientes, tal como se deriva de un enfoque ortodoxo liberal basado en la creencia de la vigencia irrestricta de las Leyes de Mercado en el comercio mundial de cereales y oleaginosas.

Autores cercanos a un enfoque marxista clásico del siglo XIX tienen puntos de contacto con la anterior vertiente interpretativa de la evolución del agro pampeano. Trabajos de Juan Iñigo Carreras (2007) y Rolando Astarita (2010), entre otros, tienden a sobreestimar la vigencia de las leyes del mercado en el ordenamiento del mercado mundial de granos en el siglo XX.

Iñigo Carreras afirma que es lícito que el Estado pueda extraer parte del ingreso del sector agrícola vía el gravamen a las exportaciones de granos, pero se manifiesta contrario a esa posibilidad si esa exacción se realiza en forma indistinta sobre la ganancia empresaria y la renta agraria. Estima que las retenciones a la exportación que gravan a la ganancia empresaria originan una menor capacidad de acumulación y por ende de inversión, castigando por lo tanto a corto o mediano plazo la productividad y competitividad del sector en el mercado mundial. Así, afirma:

La apropiación de la renta de la tierra por el estado nacional mediante un impuesto que la grave de manera

directa una vez que se ha separado del ciclo del capital agrario no afecta en modo alguno a este. Pero la unidad misma de la forma específica que toma la acumulación de capital en la Argentina excluye esa modalidad de apropiación. Impone, en cambio, la apropiación de renta por medio de impuestos especiales sobre la exportación, la sobrevaluación del peso y la fijación directa de los precios agrícolas. Todas estas modalidades de apropiación actúan sobre la renta cuando todavía se encuentra unida al capital agrario que retorna en su ciclo de rotación.

(...) por lo tanto, la especificidad de la acumulación argentina determina formas de apropiación de renta que llevan consigo la exclusión de la producción de capitales agrarios dentro del ámbito nacional, aun cuando podrían generar la apropiación de renta diferencial, si las mercaderías agrarias circularan internamente a la expresión nacional simple de sus precios de producción del mercado mundial y el estado apropiara renta mediante un impuesto específico directo sobre ella.

De por sí, esta limitación a la escala del capital agrario nacional constituye una traba específica a la escala misma del proceso nacional de acumulación en su integridad y, de ahí, al desarrollo de las fuerzas productivas materiales de la sociedad (Iñigo Carreras, 2007: 121. El subrayado es nuestro).

Astarita también admite la posibilidad de que el Estado capte parte de la renta mediante la imposición de derechos a la exportación, pero, con argumentos similares a Iñigo Carreras, señala que los gravámenes deben aplicarse

en períodos cortos, porque, de mantenerse durante lapsos prolongados, castigarían la productividad y competitividad de la producción agrícola. Afirma, en efecto, que la intervención estatal no puede imponerse a la Ley del Valor impuesta por el mercado mundial.

Las retenciones permiten «desconectar» por un tiempo, las variaciones de los precios internacionales de los bienes transables, de las variaciones de los precios internos... Sin embargo la desconexión no puede ser absoluta, ni prolongarse indefinidamente. A largo plazo termina imponiéndose la ley del valor trabajo que opera a escala mundial, en la medida que el capital opera a nivel mundial. Es una ilusión que a los precios los puede manejar algún poder político a voluntad. Ni siquiera el aparato estalinista en un régimen en que había una economía totalmente estatizada fue capaz de dominar a la ley del valor. En tanto no existan las condiciones sociales para la desaparición del mercado, esto no puede ser borrado a fuerza de decretos desde arriba (Astarita, 2010: 284. El subrayado es nuestro).

Las interpretaciones liberales de Smith y Ricardo y la de Marx sobre el mercado y la acción del Estado en materia económica eran propias del siglo XIX, y por tanto insuficientes para analizar el funcionamiento de la economía en el siglo XX y XXI. Más allá de vigencia de las ideas y de las conocidas diferencias entre esos autores clásicos, debe señalarse que ninguno profundizó el análisis de la importancia de las decisiones estatales en el devenir económico. No lo hicieron porque en el contexto en que desarrollaron sus ideas las acciones del Estado de intervención en materia económica y social fueron mínimas. Por el contrario, la acción estatal inunda todas las áreas de la economía, sociedad

y cultura a lo largo de la mayor parte del siglo XX y hasta el presente.

Las interpretaciones afines al enfoque liberal, así como también las que son más cercanas a uno marxista que no tomen en cuenta la decisiva acción del Estado a la hora de aumentar o disminuir el ingreso bruto, ganancias y renta del sector agrario a lo largo del tiempo inducen a errores de apreciación. El ejemplo de la década iniciada en el año 2000 en Argentina es convincente y contundente; una decisión estatal aumentó extraordinariamente la renta y ganancia agraria a comienzos del 2002. Es lícito que el Estado capture una parte de esa renta creada, recordando que el ingreso extraordinario del agro en esos años fue producto de una acción estatal que provocó la pauperización extrema de la población argentina y el abaratamiento relativo mayúsculo de los costos de producción internos con que se vieron beneficiados los sectores exportadores.

## Bibliografía

- Arbolave, Mario (2007). «Hectárea saca ventaja a inmuebles urbanos». En *Márgenes Agropecuarios*, Buenos Aires, mayo.
- Astarita, Rolando (2010). *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo*. Edic. Universidad nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2007). *La carne vacuna argentina*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Barsky, Osvaldo (1988). «La caída en la producción agrícola pampeana». En AA. VV., *La agricultura pampeana*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Borón, Atilio (2008). «Teoría(s) de la dependencia». En *Realidad Económica*, N° 238, Buenos Aires, IADE.
- Cardozo, Fernando y Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América latina*. México, Siglo XXI.

- Cavallo, Domingo y Aldo Dadone (1989). «El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario». En *Revista Estudios* N° 49, IIERAL.
- Colome, Reinaldo y José Ingaramo (1987). «El mercado mundial de cereales». En *Revista Argentina de Economía Agraria*, Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Frank, André (1979). *La crisis mundial*. Barcelona, Bruguera.
- Lamarca, Patricio y Marcelo Regúnaga (1990). «Estructura y dinámica del sistema». En Obschatko, e (edit.) *La comercialización de granos en Argentina*. Ed. Legasa, Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, José (1967). *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930/1960*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Martínez Dougnac (comp.) (2013). *De especie exótica a monocultivo: Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Morgan, Dan (1984). *Los traficantes de granos*. Buenos Aires, Editorial Abril.
- Noboa, Horacio (1956). *Política Nacional de Carnes*. En Biblioteca Prebisch BCRA, Secc. Economía 8639, pág. 18-19 y Biblioteca del Congreso HD 9424 AB NG.
- Pierri, José (2004). *Sector externo, política agraria y entidades del agro pampeano 1960/1986*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Pierri, José y Marcelo Abramovsky (2009). «Legislaciones de patentes de semilla y uso de insumos en la producción de soja en Argentina y Estados Unidos 1990/2006». En *Realidad Económica*, N° 244, Buenos Aires, IADE.
- Pierri, José y Marcelo Abramovsky (2011). «El complejo sojero: ¿una economía de enclave sui generis del siglo XXI?». En *Realidad Económica*, N° 259, Buenos Aires, IADE.
- Pierri, José (2012). «Los análisis clásicos sobre la renta aplicados al conflicto agrario del 2008». En *Realidad Económica*, N° 267, Buenos Aires, IADE.
- Pierri, José (2014) *Producción y comercio de granos 1980/2012*. Buenos Aires, Edit. Biblos.
- Ras, Norberto (1994). «Evolución de la innovación agropecuaria en Argentina». En AA VV., *La innovación tecnológica agropecuaria*. Buenos Aires, Academia Nacional de Agronomía.

## *Referencias periódicas*

Anuarios Junta Nacional de Granos (varios números entre 1957 y 1985).

Anuarios de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires (varios números).

Anuarios de la Bolsa de comercio de Rosario.

## *Fuentes periodísticas*

Comunicado de las Confederaciones Rurales Argentinas, en Edición Rural, 9 Octubre de 1946, Biblioteca BCRA.

Diario *Clarín*, «Cargill y Monsanto se unen a nivel mundial». Buenos Aires, 15 mayo de 1998.

Diario *Clarín*, *Suplemento Rural*; Huergo, Héctor, «Argentina verde y competitiva». Buenos Aires, 8 de abril de 2004.

Diario *La Nación*, 18 de noviembre de 1967.

Diario *La Nación*, «Cadena de quiebras bancarias en los Estados Unidos», 2 de Enero de 1985.

Memorias Sociedad Rural Argentina 1961/62

Memorias Sociedad Rural Argentina 1967/68, Declaración de la SRA 11 de noviembre de 1967.

# Nuevo capitalismo agrario en las regiones extra pampeanas de la Argentina

*Daniel Slutzky\**

## Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar, y también reflexionar sobre algunos aspectos de la expansión del capitalismo agrario en las regiones extra-pampeanas de la Argentina en los últimos decenios y su influencia en la concentración de la producción agraria y los conflictos por los recursos naturales: tierra y agua. Se analizarán, también, algunas consecuencias del proceso de expansión, como los desalojos de pequeños productores criollos y poblaciones indígenas, la deforestación, y su impacto en los recursos naturales y en los distintos sectores sociales. Finalmente, se harán algunas referencias a las políticas públicas.

El documento se estructura en cinco partes: la intensificación-industrialización del capitalismo agrario en Argentina; su particular manifestación en las regiones NEA y NOA; los conflictos por los recursos naturales, particularmente por la tierra; los perdedores en la expansión del capitalismo agrario, y algunas reflexiones finales sobre las políticas públicas.

---

\* Agradezco la colaboración de Susana Soverna.



## Intensificación del capitalismo agrario en la década del 90

A partir de fines de la década de 1970 y con mayor profundidad desde los años del 90 a la actualidad, se producen significativas transformaciones económicas y sociales en la estructura social agraria del país. La década de los 90 se caracteriza globalmente por una intensificación de la incorporación de capital como requisito de una producción agropecuaria competitiva, tanto en las zonas pampeanas como extrapampeanas. Se dice intensificación, porque el proceso de capitalización de la producción agropecuaria viene de antes —décadas de los 70-80: *agriculturización*, revolución verde, nuevas variedades híbridas, tecnificación, etc.—, pero adquiere intensidad en las décadas pasadas, se produce un salto cualitativo con la incorporación de capital, que se evidencia en una alta inversión por unidad de superficie y por hombre ocupado.

Este proceso se da en forma simultánea al paulatino declive de la economía basada en el crecimiento del mercado interno, en la sustitución de importaciones y en el desarrollo de la industria local protegida que permitió el crecimiento del consumo y el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, tanto de aquellos que permanecían como pequeños productores o asalariados rurales, como de los contingentes incorporados al mercado de trabajo urbano-industrial.

Estructuralmente, una serie de medidas de política económica van a comenzar a jaquear a la producción nacional, tanto agraria como industrial. Así, a partir de 1966 comienza un proceso limitado de apertura de la economía al mercado internacional, proceso que se transformó desde la década de 1990 en una total e indiscriminada apertura comercial, lo cual impactó muy negativamente en la economía regional.

En este contexto se procede a inicios de los 90 al desmantelamiento de los organismos estatales que jugaron un rol fundamental en la política hacia la pequeña y mediana producción agraria, que es mayoritaria en las principales actividades productivas del NEA: se eliminaron, entre otros, la Junta Nacional de Granos, de Carnes, del Azúcar, del Vino, la Junta Nacional del Algodón, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, que regulaban el mercado de esos productos —precios sostén, compras por parte de esos organismos, etc. —, de tal manera que las crisis de sobreproducción que cíclicamente los afectaba, especialmente en los productos regionales, no significara una reducción tan profunda en los precios que les impidiera continuar la producción. Además, se eliminó el Consejo Agrario Nacional, que había sido el organismo promotor de la colonización oficial y que había permitido el desarrollo de un amplio sector de pequeños y medianos productores de algodón, yerba, tabaco, etc.

Estas políticas, que afectaban especialmente a las economías regionales, se daban en el marco macroeconómico de la convertibilidad, que se caracterizaba por:

- » una tasa de cambio sobrevaluada adversa a la exportación, en momentos en que la producción regional primaria rebasaba el consumo interno y tenía saldos exportables, limitando significativamente este potencial y castigando particularmente a la pequeña producción;
- » aumentos significativos en los costos de producción: encarecimiento de los fletes-peajes, precios de los combustibles, que resultaban más gravosos para una producción que se industrializaba fuera de la región —como el caso del algodón—, alejada de los puertos y de los grandes mercados del litoral;

- » aumento de precio los servicios privatizados: electricidad, gas, telefonía, etc.
- » reducción significativa del crédito oficial a través del Banco Nación, principal fuente de crédito para la producción primaria, y a la vez, altas tasas de interés que impactaban diferencialmente según la competitividad de los distintos estratos de productores. Esta ecuación entre bajos precios de la materia prima, costos de producción en aumento y crédito encarecido originó un endeudamiento muy grande, particularmente en la pequeña producción regional, proceso que ha sido sistemáticamente analizado por Rozé (2007) para el caso de productores algodoneros, y que frecuentemente llevó al remate de sus implementos de trabajo y de sus tierras hipotecadas.
- » una reforma tributaria que aumentó la presión impositiva sobre el agro, tanto por el requerimiento de formalización de las actividades productivas como por el mismo aumento de las tasas (rural, IVA, ingresos brutos, etc.).
- » una baja de los aranceles de importación, medidas que refuerzan y complementan la sobrevaluación del peso de manera de proteger la importación frente a la producción nacional.

A partir de las nuevas reglas de juego, y tomando como dato el nivel de precios internacionales de los productos agrícolas —debido a que estaban expuestos a la competencia externa—, la rentabilidad de las explotaciones pasó a depender exclusivamente de la productividad de los factores, dado que, tanto la imposibilidad de una tasa de cambio diferencial, como la eliminación de los organismos de intervención estatal y de protección de la pequeña producción, habían dejado de existir. La única variable de control

en manos de los productores pasó a ser el costo de producción y la incorporación de tecnología era la única variable abierta para minimizarlo (Chudnovsky, 1999).

Los productores que estaban en condiciones de incorporar las nuevas tecnologías y trabajar mayores superficies, contaban con el capital suficiente o tenían acceso al crédito competitivo como para hacer esas inversiones. No era esta la situación de los pequeños productores que estaban endeudados, sin acceso al crédito, sin el capital inicial para desarrollar una producción competitiva, ni tenían acceso a las nuevas tecnologías mecanizadas que eran rentables en extensiones mayores a las tradicionales de los algodoneros, yerbateros o cañeros.

En este sentido, la década de los 90 tiene la impronta del desarrollo de una nueva agricultura que se caracteriza por la intensificación de la incorporación de capital como requisito de una producción agropecuaria competitiva, tanto en las zonas pampeanas como en las llamadas economías regionales, como la que estudiamos (Slutzky, 2011).

Para ser competitiva, es decir, para bajar los costos de producción, la agricultura se industrializó. Existen producciones, como el algodón, que antes se destinaban al mercado interno y que ahora se pueden exportar, porque han llegado a un nivel de rendimiento o de competitividad que hace posible que compita con productos de zonas de trabajo semiesclavo (con costos bajísimos de la mano de obra).

Además, por la Ley de Convertibilidad, ningún productor agropecuario podía esperar una devaluación, por lo tanto, para aumentar su rendimiento, ser competitivo y permanecer en el mercado debía incorporar tecnología, básicamente, maquinaria y agroquímicos importados. Estos insumos se abarataron en términos relativos al producto agropecuario que se vendía.

La industrialización y la capitalización del agro es evidente en el subsector agrícola: las nuevas variedades de semillas transgénicas —por ejemplo, el algodón bt—, la diversidad de agroquímicos —fertilizantes, herbicidas como el glifosato, utilizados en la mayoría de las producciones regionales—, que son aplicados con nuevas maquinarias —pulverizadoras mecánicas, aplicación aérea—, la siembra directa con maquinaria apropiada y tractores de mayor potencia, cosechadoras mecánicas de zafras que tradicionalmente habían sido manuales —en la caña de azúcar, algodón, té; infraestructura y equipamiento de riego en el arroz, etc.—. Y el proceso de capitalización también se da en la ganadería a través de cambios en pasturas y en genética.

Con el aumento del capital requerido, se incrementa el riesgo del productor. Al respecto, Horacio Giberti señalaba en un artículo, haciendo una comparación con la agricultura en los años cuarenta, que el productor —el antiguo chacarero o arrendatario— necesitaba muy poco capital. Lo único que necesitaba era comprar bolsas al final de la cosecha para guardar el cereal, pero hasta ese momento, el desembolso era muy reducido. Pero eso ahora es completamente distinto, porque se necesita un capital muy grande desde el inicio de la producción.

## **La situación en las regiones NEA y NOA**

Las regiones NEA y NOA se integran a un proceso de transformación agrícola del país donde el hecho sobresaliente en los últimos treinta años es el pasaje de una agricultura trabajo-intensiva a otra capital-intensiva en el conjunto de los rubros. La producción agraria, tal como se fue desarrollando en los últimos treinta años, requiere cada vez más la incorporación de nuevas tecnologías y de los

insumos que incorporan esas tecnologías. Hoy, gran parte de la agricultura, por lo menos la extensiva, incluye un paquete de agroquímicos conocidos: fertilizantes, herbicidas, el famoso glifosato. Pero también incluye maquinarias de gran porte, siembra directa y la mecanización paulatina de las cosechas de los principales rubros productivos. En efecto, el capital de trabajo requerido para producir una hectárea de soja es de 200 dólares, y esto implica disponer de un capital circulante significativo.

En la década de los 90, la intensificación en la incorporación de capital en la producción agropecuaria da un salto cualitativo que se evidencia en una alta inversión de capital por unidad de superficie y por hombre ocupado. En este sentido, se pasa de una producción agraria relativamente «extensiva» a una «intensiva», en la cual la incorporación de nuevas tierras al cultivo (que se verifica principalmente en el NEA y NOA) va acompañada por un aumento significativo en la intensificación de capital por unidad de producción.

En los cultivos tradicionales, como el algodón, los datos impresionan. Hasta 1980, el 50 % de la cosecha era manual, y se necesitaban 11 jornales por hectárea para todo el proceso productivo; con la cosecha totalmente mecanizada, se requieren 1,5 jornales por hectárea. En la cosecha de algodón, sobretodo en el NOA, donde es mucho más capitalista, la reducción es evidente con relación a quince años atrás. En cuanto a la caña, los jornales/hectárea por año (básicamente en la cosecha) pasaron de 22 a 5. En definitiva, hubo un aumento muy grande del desarrollo de las fuerzas productivas, de la competitividad de estos productos y de los rendimientos físicos.

En la región pampeana, desde fines de los 90, la soja marca el ritmo de la expansión del modelo agrario al resto del país. Sin embargo, este proceso no es privativo de la soja, y puede observarse también en la expansión de

otros productos agrícolas propios de la zona pampeana en el Norte. El término «pampeanización», acuñado para describirlo, no hace referencia únicamente a la expansión geográfica, territorial, sino a un nuevo tipo de agricultura, la que más arriba se caracterizó como capital-intensiva. Algunos indicadores del crecimiento de las fuerzas productivas están dados por la superficie implantada. En el caso de los cereales y oleaginosas, las producciones típicas de la zona pampeana se multiplicaron por cinco en el NOA, al pasar de 600.000 ha a fines de los 80 a unas 3.000.000 ha en 2009-2010. Se pueden diferenciar dos ciclos: el de los 90 y el de los años 2000 en adelante, porque con la devaluación se aceleró el proceso de «pampeanización» iniciado en la década anterior en estas regiones; en los 70 la soja prácticamente no existía (Slutzky, 2011b).

La superficie con soja crece vertiginosamente en la última década en NEA y NOA, como muestran los siguientes datos por provincia:

Provincia	Año 2000	Año 2013
Chaco	200.000 ha	550.000 ha
Salta	250.000 ha	550.000 ha
Santiago	250.000 ha	1.140.000 ha

Las condiciones para expandir la superficie cultivada con soja y otros productos en las regiones del Norte del país entre los 90 y el 2000, se deben:

- » En primer lugar, a la existencia de monte natural o bosque nativo. En el caso del NEA, se trataba de monte más degradado por la explotación del quebracho que la Forestal había realizado durante varias décadas del siglo XX. En general, esas tierras se venían usando para ganadería extensiva (cría de 4 o 5 años) por la fal-

ta de tecnología para mejorar los rendimientos. En la provincia de Chaco, ejemplo de expansión de la frontera agrícola, el área implantada con cultivos anuales pasó de un promedio aproximado de 500.000 ha, a principios de la década del 90, a 1.4 millones de hectáreas, como promedio de los años 2002/2006 (Slutzky, 2011). En el caso del NOA, la frontera agrícola avanza sobre los bosques nativos. Según un informe de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Diario *La Nación*, 2004), cada año se desmontan en el conjunto del país unas 30.000 hectáreas de bosques nativos. Sin embargo, los datos censales para la provincia de Salta muestran que entre 1988 y 2004 la superficie con bosques y/o montes naturales pasó de 3.718.943 ha a 2.190.922 ha, es decir, se erradicaron en 14 años 1.528.021 ha de montes nativos, a un ritmo de 110.000 ha por año. En esa provincia el avance de la frontera agrícola es paradigmático: la superficie implantada entre 1988 y 2002 aumentó en un 65 %, más que en ninguna otra provincia; esta expansión se debe fundamentalmente al crecimiento del área con oleaginosas —exclusivamente soja—, que da cuenta del 75 % del aumento del área cultivada total. El área con oleaginosas se multiplicó más de tres veces entre ambos períodos censales y pasó a cubrir el 45 % del área implantada total en la provincia, cuando en 1988 representaba el 22 % de esa superficie (Slutzky, 2005).

- » Un segundo factor que favorece la expansión agrícola son los cambios climáticos. El avance agrícola hacia el oeste fue facilitado significativamente por la existencia de un ciclo húmedo en el clima local donde el «corrimiento» de la isohieta de 600 y 700 milímetros hacia el oeste amplió coyunturalmente el área de cultivo de secano. A partir de la década del 70, se instaló una



fase húmeda y como consecuencia de ello, la frontera agrícola de Chaco se amplió hacia el oeste. Por esta misma razón se ha ampliado significativamente el área agrícola en la zona del sureste de la provincia de Salta y el este de Santiago del Estero. Los cultivos en el Chaco semiárido avanzan, entre otras razones, porque aumentó el régimen de precipitaciones.

- » Sin embargo, el factor definitorio en el proceso que se está describiendo y, al que ya se hizo referencia, es el desarrollo tecnológico. Una de las innovaciones más importantes es la siembra directa. Esta práctica se ha difundido masivamente en las producciones típicas pampeanas, pero también se ha instalado en el resto del país y en una gran cantidad de siembras de distintas variedades agrícolas y de forrajes. Su adopción por parte de los productores capitalizados responde a prácticas conservacionistas, ya que limita la erosión del suelo que generan los métodos de siembra convencional, pero también, por la simplicidad, el ahorro de tiempos operativos y por la reducción significativa de costos. La introducción de siembra directa requiere de sembradoras especializadas y, en general, de gran porte, lo que a su vez implica tracción de mayor potencia, todo lo cual requiere inversiones importantes. Las bases del sistema de siembra directa son: cobertura permanente del suelo; abonos verdes y rotación de cultivos; diversificación de cultivos y abonos y manejo integrado de plagas y malezas (Tsakoumagkos, *et al.*, 2009). Otra innovación importante para la soja, el maíz y el algodón es el uso de semillas transgénicas. Juntamente con la siembra directa, se ha producido una revolución con el desarrollo de los organismos genéticamente modificados (OGM) y la utilización de semillas de este tipo que, con exclusividad, son pro-

ducidas por grandes empresas transnacionales que tienen el monopolio de su fabricación. Estas nuevas variedades, como se sabe, permiten la utilización de herbicidas como el glifosato, que es significativamente más barato que los utilizados hasta el momento, lo cual reduce los costos de producción. Este «paquete tecnológico» está casi totalmente difundido en las principales *commodities* pampeanas, pero también ha penetrado en otros cultivos como el algodón. La creciente utilización de agroquímicos (herbicidas, insecticidas, defoliantes, fertilizantes) completa el cuadro de cambios técnicos que han posibilitado la expansión agrícola en el NEA y el NOA. Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de sustitución de cultivos anuales entre sí —algodón por granos, girasol y soja—. Esta posibilidad de sustitución, a la vez, tiene que ver con los precios relativos y las señales del mercado. Pero, básicamente, es posible debido al predominio de productores capitalizados que cuentan con los recursos en medios de producción, extensión de sus unidades y capital que les permite orientarse anualmente a las producciones más rentables.

No solo la agricultura cambió en las últimas décadas sino también la ganadería regional, que paulatinamente experimentó transformaciones productivas importantes, mejorando la calidad de los rodeos, avanzando hacia el ciclo completo y la producción de un animal con calidad cárnica aceptada en los mercados exigentes del interior y exterior. El nuevo impulso tuvo origen en la agriculturización-sojización de amplias zonas de invernada de las provincias pampeanas, principalmente del oeste de Buenos Aires, que, en alguna medida, empuja el desarrollo del ciclo completo fuera de la región, frente a la anterior articulación de cría

en el norte e invernada en la pampa. Asistimos a una relocalización significativa del stock vacuno en la cual la zona pampeana reduce el stock y la región NEA y NOA lo aumentan (Slutzky, 2011).

## **Conflictos por los recursos naturales: los problemas alrededor de la tierra**

Si en la región pampeana el aumento del área cultivada se produce como consecuencia de una mayor intensificación en el uso de la tierra, que se verifica por el doble cultivo en el mismo ciclo agrícola, en las regiones extrapampeanas este proceso tiene que ver principalmente con la transformación de tierras forestales o de tierras previamente dedicadas a la ganadería extensiva, que pasan ahora a dedicarse a la producción agrícola. Así, las tierras fiscales deforestadas se valorizan, se convierten, como se viene señalando, en aptas para hacer agricultura, y se generan las condiciones para que haya margen de ganancia. Para ello hay que privatizar las tierras, hasta el momento, fiscales, pero no vírgenes ni desocupadas. El diferencial de precios de la tierra entre las zonas del norte del país y la zona pampeana a favor de aquellas, unido a la devaluación y al constante alza del precio internacional de la soja, permitió que aún con costos mayores debido fundamentalmente al flete a los puertos del litoral, la región el norte atrajera a inversores, agricultores y empresas agroindustriales para producir allí. El proceso de privatización de tierras fiscales en el suroeste del Chaco, pero también en otras provincias durante la década del 80 y 90, facilitó la compra de esas tierras que ahora poseen gran capacidad productiva, y alentó la especulación de reventa de tierras fiscales (Slutzky, 2011). Se movilizan capitales locales, regionales y extra regionales para continuar el

proceso de deforestación e incorporar tierras desmontadas a la nueva producción. El precio de la tierra y el costo del desmonte —frente a este precio en la zona pampeana— todavía constituye un gran atractivo para los capitales que buscan ganancias a muy corto plazo. Es justamente la diferencia en el precio de la tierra o el arrendamiento lo que mantiene el gran atractivo de rentabilidad de la producción zonal, tanto a nivel nacional como internacional (Slutzky, 2005).

La expansión de la soja, de los cereales o de los nuevos cultivos tiene sus impulsores entre grupos locales, entre los cuales está el famoso Alfredo Olmedo, de Salta, que pudo comprarse su banca de diputado y que es el «rey de la soja», con 100.000 hectáreas en esa provincia. Además, existen grupos de la Pampa Húmeda, como General Deheza, también presente en el Chaco, con explotaciones de gran dimensión, y grupos transnacionales como Cresud y grupos nacionales-multinacionales como Arcor, que tienen enormes extensiones. Solamente Arcor solicita desmontes en Salta sobre 43.000 ha y Cresud sobre 56.000 (Slutzky, 2011b). Estos son claramente los ganadores con el modelo de expansión agrícola en el norte.

Este proceso de desarrollo de un capitalismo agrario muy concentrado implicó distintos grados de conflictividad entre los sectores sociales involucrados, alrededor de la ocupación-tenencia de la tierra, del agua y de los recursos del monte: en términos generales, se trata del avance de la gran explotación agropecuaria sobre tierras tradicionalmente ocupadas por puesteros y pequeños productores criollos, poblaciones indígenas, en aquellas tierras que se valorizan por las posibilidades de desarrollo agropecuario intensivo, los conflictos se manifiestan de distinta forma: cercamientos que impiden el paso tradicional a los pobladores y campesinos; nuevos propietarios de tierras ocupadas

tradicionalmente por esos sectores, muchas veces con títulos de dudosa legalidad, que desarrollan acciones judiciales a fin de obtener el desalojo de los ocupantes, frecuentemente con el empleo de la fuerza pública y grupos de seguridad privados; las propias fuerzas del mercado que empujan a pequeños productores a vender sus tierras con una producción deteriorada —por ejemplo, yerbales envejecidos— a las empresas de forestación, etc. Debe tenerse en cuenta que muchas de estas áreas de frontera donde se desarrollan nuevas actividades productivas han estado en reserva por muchos decenios, ya sea por abandono de su explotación una vez extraídas las maderas valiosas o por ubicarse en áreas que no ofrecían rentabilidad al gran capital y donde se localizaban una gran cantidad de «ocupantes» que vivían en una economía de cuasi subsistencia. El NEA constituye el área del país donde encontramos la mayor cantidad de «ocupantes» de tierras fiscales y privadas, con autorización y de hecho y que, debido a la carencia de títulos registrados, se encuentran en una situación de gran inestabilidad de la tenencia de sus tierras.

Esta expansión agropecuaria en grandes unidades ha provocado una serie de conflictos. Según un estudio muy preliminar de la Red Agroforestal sobre 160 casos en el NOA que involucraban a 100.000 personas —en un relevamiento limitado casi a Santiago del Estero y una pequeña parte de Salta— esa gente estaba en condición de gran inestabilidad por la tenencia de la tierra, es decir, en riesgo de perderla. Esto implica en concreto una superficie de 1.700.000 de hectáreas en conflicto: intentos de desalojo, desalojos, amenazas de desalojo, que afectan sobre todo a «ocupantes» de tierra, o incluso contra gente que tiene títulos. Un estudio financiado por el PROINDER (2013) y desarrollado por la Universidad de San Martín identificó en todo el país alrededor de 900 problemas o conflictos por tierras que afectaban

a 60.000 familias y cubrían aproximadamente 9 millones de hectáreas.

## Los perdedores en el nuevo capitalismo agrario

La expansión de la frontera agropecuaria, la obtención de cosechas récord y en continuo aumento no se tradujo, en el conjunto del país, en más empleo, mejores condiciones de vida para los pequeños/medianos productores, trabajadores rurales, ni mayores ingresos para el conjunto poblacional. Por el contrario, este modelo productivamente exitoso está concentrado en un número muy reducido de grandes productores: la mayor parte de los pequeños y medianos no están en condiciones de acceder a las inversiones de capital necesarios para emprender una producción competitiva. Los más pequeños están siendo desalojados de sus tierras —particularmente los «ocupantes» y las comunidades indígenas—, la demanda de mano de obra para los cultivos en expansión es muy reducida, por tratarse de siembras y cosechas totalmente mecanizadas y la población rural debe emigrar ante la falta de fuentes de trabajo e ingresos.

Para ilustrar la situación de los pequeños productores se pueden usar los datos del estudio de IICA-PROINDER (2007), aunque sea con el CNA 2002, que permiten, por ejemplo, en nuestro caso, preguntarnos no cuánta superficie tiene la pequeña producción o la gran producción, sino qué parte de estos rubros se origina en la pequeña producción familiar o la gran producción. La pequeña producción familiar está definida por el PROINDER como la explotación agropecuaria en la que el productor trabaja directamente o bien tiene hasta dos personas no familiares contratadas en forma permanente y tiene límites en cuanto a la superficie. En el caso del NOA, por ejemplo, el productor familiar

tiene un corte de 200 hectáreas cultivadas como máximo. Entonces, es posible estratificar qué parte de la producción está en manos de productores familiares y cuál en manos del resto. El PROINDER hizo una cosa muy inteligente en su segunda versión del estudio al incluir información de los demás productores que no son pequeños, de tal manera que es posible comparar esos dos grandes estratos. Para tener una idea, en el caso del NOA, del total de la superficie cultivada, el 8 %, en el caso de la soja, corresponde a los productores familiares (PF), y por lo tanto, el 92 % restante está en manos de la mediana y la gran producción. En lo referido al algodón, el 20 % se origina en los agricultores familiares, y el resto en la gran producción. En cuanto a la caña, el 40 % todavía está en manos de los productores familiares y el 60 % en manos de la gran producción. En lo que hace a la ganadería, el 40 % está en manos de los pequeños productores y el 60 % en manos de los grandes. Evidentemente, quienes pudieron capitalizar la expansión señalada son los productores de cierta dimensión, que tuvieron la capacidad económica de incorporar las nuevas tecnologías para poder desarrollarse.

Mirado históricamente, el desarrollo del capitalismo agrario requirió, a partir de una acumulación originaria de tierras, la creación de un «ejército de reserva» de mano de obra; debido a la característica particularmente estacional de esa demanda no proletarizó totalmente la fuerza de trabajo sino que arrinconó una parte sustancial de la población de la provincia en áreas donde no podía reproducirse todo el año y debía buscar trabajo en las cosechas de esos productos a fin de sobrevivir. Se desarrolló así un amplio sector de «obreros con tierra» es decir, un sector de la fuerza de trabajo que durante el tiempo muerto depende, para su sobrevivencia, de los frutos del monte, de los ríos y de pequeñas parcelas de cultivos de subsistencia, en áreas

productivas marginales o que no interesaban en ese momento al gran capital. De esta forma —coacción económica, pero precedida de una coacción extraeconómica que implicó el desalojo de los pueblos originarios de sus mejores tierras y su arrinconamiento en áreas marginales—, los ingenios y los productores de poroto, tabaco, algodón, yerba se aseguraban mano de obra barata en la época de las cosechas, mediante la migración de grandes contingentes que sobrevivían con lo propio el resto del año, pero estaban disponibles en esos momentos.

La expansión agrícola de la década del 90, que tiene a la soja como su avanzada, se caracteriza, entre otras cosas, por tener, como se analizó anteriormente, una demanda de mano de obra muy reducida. Tanto la siembra como la cosecha están totalmente mecanizadas. La siembra ahorra mano de obra, pero requiere personal más calificado para trabajar con las nuevas tecnologías de producción. A esta modalidad de «capital intensivo» de los nuevos cultivos hay que agregarle en esa misma dirección es decir, en el ahorro de mano de obra, la fenomenal mecanización de la cosecha de caña, algodón y otras, todo lo cual ha aumentado enormemente la desocupación en gran parte de la provincia y desarticulado la anterior relación de desarrollo capitalista concentrado y articulado con formas no típicamente capitalistas, como lo que hemos denominado «obreros con tierra».

Lo que este modelo de expansión requiere cada vez más son las tierras que tradicionalmente ocupaban esos «obreros con tierra», ocupantes de tierras privadas antes marginales, de tierras fiscales, etc., a fin de incorporarlas a la producción rentable. Esto requiere tierras libre de ocupantes criollos o de pobladores indígenas, trátase ya de tierras privadas o de fiscales en proceso de apropiación privada. Y este es un fenómeno generalizado en varias provincias



del NOA y del NEA. El caso más conocido es el de amplias superficies desmontadas en Santiago del Estero, el desalojo de los pobladores que en ellas subsistían y el arrollador desarrollo sojero. Obviamente, el MOCASE refleja la reacción de los afectados ante esta situación; en Formosa, el estado provincial que más tierras había devuelto a los indígenas, se retoman parte de ellas bajo el pretexto de nuevos proyectos de desarrollo agrícola —Laguna Yema, entre otros—, proyectos que quedan en manos de grandes empresas. Es posible señalar algunos hitos en este proceso actual de renovado desalojo los pequeños productores, de los ocupantes, de las poblaciones indígenas que hasta entonces habían permanecido en sus lugares tradicionales de localización y sobrevivencia, producido como consecuencia de este nuevo ciclo de expansión agrícola. Existen diferentes situaciones de conflictos entre ocupantes y grandes empresas por la propiedad de la tierra; desalojos de pequeños productores con el empleo de la violencia privada e institucional; organización de los pueblos en defensa de sus tierras, —como por ejemplo en Finca San Andrés, en Finca Santiago, en Río Blanco, banda norte y sur, en La Loma en Orán—; conflictos que involucran al Ingenio San Martín del Tabacal y a empresas asociadas, y situaciones relacionadas con el tipo de expansión de los ingenios, vinculados a asegurarse las fuentes de agua para riego y el mantenimiento de áreas en reserva para la futura expansión de caña. Pero además, podemos señalar conflictos aún más significativos, aunque no los únicos, vinculados a las nuevas transformaciones y al conjunto de intereses que impiden la concreción del derecho indígena en estas áreas. A esto se suma ahora la posibilidad de incorporar parte de sus tierras al proceso de ampliación de la frontera agrícola. El accionar de grandes empresas que, como se señaló anteriormente, comienzan a tener intereses directos en la región y que pueden dificultar

aún más la posibilidad de una solución consensuada al problema allí planteado, a partir del reconocimiento de la territorialidad indígena.

El bosque nativo es una invaluable fuente de recursos para esta población que, principalmente en las zonas del Chaco, está constituida por numerosas comunidades. La deforestación —pérdida de la superficie del bosque nativo— forma parte de un proceso que hoy está prácticamente eliminando esa fuente de recursos, obligando a la población autóctona a recorrer muchos kilómetros —caminando— a fin de alcanzar las zonas boscosas sobrevivientes de la deforestación, zonas cada vez más reducidas.

En el contexto que se ha querido analizar, el «almacén primitivo de víveres», el monte, aun degradado, es defendido a ultranza por los pueblos originarios, puesto que constituye su último reducto de sobrevivencia física ante un desarrollo del capitalismo agrario que no recrea un «ejército de reserva» que de alguna manera era funcional al capitalismo industrial, sino que, como en el conjunto del país, recrea una sociedad de tres cuartos de excluidos. Este modelo productivo rompió la tradicional articulación entre la gran empresa agraria y los pequeños productores, campesinos, semiproletarios; anteriormente estos eran necesarios como parte del ejército de reserva, para tener siempre disponible la oferta de trabajadores para las actividades manuales, particularmente la zafra de la caña y la cosecha de poroto. De esta forma los grandes ingenios, particularmente el San Martín del Tabacal, se apropiaron de tierras marginales para el cultivo —parte de la puna salteña, departamentos de Santa Victoria y Orán—, con el objeto de fijar en esas tierras a la mano de obra que requerían en la cosecha: el costo de su reproducción durante los tiempos muertos de la agricultura eran asumidos por sus pequeñas parcelas de subsistencia, pero como no podían sobrevivir con lo que producían,

estaban económicamente coaccionados a trabajar en la cosecha cañera.

Pero la mecanización de las actividades rompió la tradicional articulación entre la gran empresa azucarera y los pequeños productores campesinos semiproletarios; lo mismo había ocurrido con la anterior expansión porotera, que en la zona nordeste de la provincia se abastecía de mano de obra básicamente con la oferta de trabajo que significaba una población principalmente indígena arrinconada en las tierras deforestadas y en proceso de desertificación avanzado, como la población wichí residente en los lotes 55 y 14 del departamento de Rivadavia, es decir, en pleno chaco salteño.

La población «sobrante» de los procesos aludidos del desarrollo del capitalismo agrario, sobrevive en condiciones de paulatina pauperización; los primeros pueblos a través de la pesca, los frutos y animales del bosque —cada vez más escasos a causa de su degradación—, y por la emigración de familias enteras a los conurbanos de Tartagal, Embarcación, y la ciudad de Salta. La población criolla formada por pequeños puesteros con ganado sobrevive de los escasos ingresos provenientes de una actividad ganadera en condiciones muy desfavorables para su desarrollo en tierras del chaco árido, de la venta de ese ganado, de queso, de chanchos, etc., y los miembros más jóvenes emigran hacia los centros urbanos.

Los problemas sociales que deja el nuevo capitalismo agrario pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- » El avance de la agricultura intensiva en el norte argentino profundizó la carencia de fuentes de ingreso, de posibilidades de trabajo y, en general, de subsistencia de una gran parte de la población, no solo debido a la mecanización señalada, sino también a la expansión geográfica de la nueva agricultura, que implica la eliminación del monte para poner esas tierras bajo cul-

tivo y, por tanto, el paulatino desalojo de la población que sobrevive con esos recursos. La nueva producción agropecuaria no requiere, como en el pasado, de grandes contingentes de mano de obra, pero sí necesita incorporar nuevas tierras a la producción, lo que implica deforestación y desalojo de población.

- » El desalojo compulsivo y directo de pequeños productores criollos y población indígena que sobrevivía en el monte, en tierras fiscales o privadas, o el desalojo encubierto que se manifiesta frecuentemente por el alambrado de tierras por parte de sus propietarios, impidiendo el acceso de ganado y de los indígenas que se proveían de frutos, caza de animales menores, etc. Dan cuenta de ello numerosos casos, los más significativos acaecidos en 2004 son la privatización de 25.000 ha de una reserva provincial en Pizarro, con el desalojo de los ocupantes criollos e indígenas; el conflicto sobre la ruta 86, originado justamente por el cercamiento de tierras tradicionalmente utilizadas por criollos para pastaje e indígenas para caza y frutos del monte, población que se ve impedida de utilizar estas tierras; los intentos de desalojo de pequeños productores criollos en Orán, en tierras pertenecientes y lindantes con el Ingenio San Martín del Tabacal; el peligro de la repetición de estas situaciones ante los nuevos proyectos agropecuarios de gran envergadura en un área geográfica que ha permanecido marginal a este proceso de extensión de la frontera agrícola, un área del chaco semiárido ocupada por puesteros criollos y aborígenes, para la cual si bien aún no se cuenta totalmente con una tecnología que la valorice para la producción empresarial, ya se están evidenciando las iniciativas señaladas. Estas iniciativas empresariales, con sus consecuencias anunciadas sobre la población

que sobrevive allí, se podrán multiplicar y llevar a la práctica si, como consecuencia de nuevos proyectos de investigación hídrica, el área pudiera solucionar la principal limitante para la producción en escala, que es la restricción de agua. Los actuales estudios sobre el acuífero Toba parecerían abrir estas posibilidades.

La dinámica agraria que genera un sustantivo crecimiento del producto agrícola y de generación de divisas con la modalidad que adopta esta dinámica en las nuevas áreas de expansión de la frontera agrícola, motorizada por las fuerzas del mercado con lleva, por lo menos, dos graves riesgos:

- » La exclusión de grandes contingentes de pequeños productores y pueblos indígenas, a la que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El desalojo de los pobladores originarios conduce a la emigración a los centros urbanos locales y nacionales, donde su destino, en las condiciones actuales del país, los llevará a engrosar las villas y a sobrevivir en condiciones aún más miserables que en sus lugares de origen, de la venta de cartón, de desechos del consumo urbano y de los planes sociales.
- » El deterioro ambiental, resultado de la deforestación, que genera suelos volátiles, desprotegidos del monte y de cubierta vegetal, con un monocultivo sojero, tienen alta probabilidad de desertificación, inundaciones e incluso pérdidas de su potencial de cultivo, si se revierte el actual ciclo húmedo. Las consecuencias sobre el ecosistema de la deforestación indiscriminada, no regulada en términos de la sustentabilidad del medio ambiente y solo motorizada por la empresa privada que busca rentabilidad en el menor tiempo posible, se traducen en el empeoramiento de la calidad de vida

de actuales y futuras generaciones del conjunto de la población del país y no sólo de la localmente más afectada. Es el caso de los efectos sobre los cursos de agua, las inundaciones y la reducción de la capa fértil de tierra —erosión hídrica— que se produce por arrastre en zonas de pendientes, característica de muchas áreas deforestadas. Solo vale recordar el desastre en vidas humanas y recursos naturales y sociales provocados por la inundación que casi arrasó la ciudad de Tartagal en el 2008, como consecuencia de la actividad forestal extractiva, aguas arriba de esta localidad. Y este es sólo un ejemplo de los muchos desastres —no «naturales» — originados en la tala indiscriminada del monte con destino a agricultura capitalista: el monte retiene el agua e impide los desbordes aguas abajo, todo lo contrario ocurre cuando el suelo permanece descubierto durante varios meses, especialmente en zonas con pendientes. (Casas, R., 2008 y Solbrig, O. y Adámoli, J. 2010). Por otra parte, la sustitución del bosque nativo por cultivos anuales implica otras restricciones para la conservación del recurso tierra; según Casas (2008), una monocultura sojera será inviable en el tiempo tanto desde el punto de vista físico como económico: «El cultivo aporta muy poca materia orgánica al suelo, es muy extractivo de los nutrientes y los niveles de reposición son, en general, muy bajos. El cultivo rinde cada vez menos hasta que el sistema termina por colapsar».

## **Algunas reflexiones finales**

Este proceso que se acaba de caracterizar está en pleno desarrollo en nuestros días. Sobre esto, es conveniente

enfaticar que no está predeterminado por la soja o por las otras actividades agropecuarias, sino por el modelo productivo y económico orientado por las fuerzas sociales dominantes.

Las políticas públicas activas orientadas a que la expansión de la frontera agropecuaria en el NEA y NOA tenga efectos benéficos para el conjunto de la población regional y no solo para un sector minoritario, debería al menos orientarse a:

- » Impedir el desalojo de los actuales ocupantes criollos e indígenas de las tierras que tradicionalmente ocupan. La efectiva aplicación de Ley de Emergencia de los Pueblos Indígenas, puede ser un camino en ese sentido;
- » Promover la producción local regional de bienes con mayor valor agregado, a partir del procesamiento de la producción agropecuaria, de tal manera que las *commodities* se transformen en carne de cerdo, carne aviar, productos lácteos, procesamiento de legumbres y hortalizas, u otras agroindustrias que transformen materia prima local, y de esta forma generar empleo e ingresos en mayores sectores de la población;
- » Impulsar actividades agrícolas diversificadas y más intensivas en la utilización de mano de obra, como las hortícolas, y el incipiente desarrollo citrícola que además posibilita limitar los procesos de erosión; transformar la monoproducción azucarera en una industria sucroquímica: papel, cartón, alcoholes, múltiples derivados del azúcar, etc.

En resumen, aspiramos al desarrollo sustentable de las regiones extra pampeanas, que debe ser un modelo que tienda a incrementar la cantidad de bienes y servicios disponibles en la sociedad bajo la condición de que estos sean distribuidos con creciente equidad, a fin de superar la desigualdad

social y eliminar la pobreza incorporando el medio ambiente como preocupación. Tal desarrollo sustentable debe satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que puedan satisfacer sus propias necesidades.

Al estudiar el NOA y el NEA u otras zonas de menor desarrollo relativo, se experimenta una contradicción muy evidente entre el desarrollo de las fuerzas productivas, el aumento de las áreas sembradas, de la producción, de los indicadores más comunes que utilizamos para visualizar la modernización, como son los rendimientos por unidad de territorio, por hectárea, por hombre ocupado, todos indicadores de lo que puede ser un crecimiento productivo muy importante de la región. La contraposición —de allí la contradicción— se da con la situación de pobreza que existe en toda la región, medidos con los indicadores más comunes: porcentaje de población con NBI, sobre todo en el sector rural; niveles de desocupación, mortalidad infantil, etc. (Slutzky, 2011b).

Particularmente, no comparto la idea de la inevitabilidad de este proceso de pobreza creciente. Obviamente, no podemos desconocer las leyes del mercado, que el empuje del gran capital está ahí, que la concentración económica está ahí, pero la sociedad no funciona como un reloj, que siempre marcha en una dirección y continúa indefectiblemente sin cambios. Hay grupos sociales, hay sectores, hay actores, hay Estado Nacional o Provincial, que siempre han incidido para llevar esta situación al punto en que está, de manera que no creo que esto sea algo inevitable, pero sí que es urgente tomar medidas para que este panorama, tan rico desde el punto de vista productivo, pero tan desesperante desde el punto de vista social, no se profundice y continúe.



## Bibliografía

- Casas, R. (2008) «Agro y ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable». Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina. Noviembre de 2008.
- Chudnovsky, D. (1999) «Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable». Mimeo.
- IICA-PROINDER (2007) «Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002». (2da Edición). Buenos Aires, PROINDER. Serie *Estudios e Investigaciones* N° 10.
- PROINDER (2013) «Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina». Buenos Aires, Fundación Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. PROINDER, Serie *Estudios e Investigaciones* N° 32.
- Rozé J. P. (2007) *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia, Editorial Librería de la Paz, capítulos 4 y 5.
- Slutzky, Daniel (2005) «Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 23, 2do semestre 2005, pp. 59-100.
- Slutzky (2011a) «Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina. Desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente». En <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-1e95-22be.pdf>
- Slutzky, (2011b) «La problemática agraria en Argentina: Región NEA». En I Jornada-Debate de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti». En *Realidad económica* N° 264, 15 de noviembre/31 de diciembre de 2011.
- Solbrig, O. y J. Adámoli, (Ernesto Viglizzo y Esteban Jobbágy, coord.) (2010) *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental*. Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Tsakoumagkos, P., M. González, M. Román (2009) *Tecnología y Pequeña producción agropecuaria en la Argentina*. Buenos Aires, PROINDER. Serie *Estudios e Investigaciones* N° 2.

# Economías regionales: consideraciones para su abordaje a partir de las experiencias de intervención pública a principios de siglo XXI

Ariel García

## Resumen

En este capítulo tenemos como objetivo exponer brevemente un marco de referencia para el abordaje de las economías regionales en la Argentina del Siglo XXI a partir de una perspectiva regulacionista. De este modo, intentaremos dotar a los interesados en la temática de herramientas para evitar caer en la recurrente producción de análisis descriptivos, que suelen materializarse en informes de coyuntura donde la acumulación de estadísticas no logra trascender el *qué* y el *cuánto* producen los sujetos sociales asentados en una región. También importan el *cómo* se produce, *cuáles* son las modalidades de distribución y acumulación. Para ello, brindaremos una serie de referencias conceptuales con las cuales poder analizar casos específicos.

## Introducción

El actual escenario socio-productivo agrícola y agroindustrial en América Latina reconoce situaciones complejas

que requieren de significativos esfuerzos cognitivos que hagan eficaz la intervención pública en la materia. En esta dirección, pueden identificarse desafíos orientados a fortalecer la agregación de valor a la producción primaria, a la distribución de la renta, a la creación de cadenas de valor según las potencialidades y experiencias que ofrecen los territorios y a las formas de diseñar e implementar intervenciones estatales tendientes al sostenimiento y expansión de emprendimientos asociativos en los que los sujetos sociales de la agricultura familiar representen un eslabón con capacidad de incidir y decidir sobre su destino a partir de un desarrollo con enfoque territorial.

La breve reseña del escenario latinoamericano descripto adquiere particularidades en el caso de Argentina. Al considerarse los procesos que han signado formas variadas de subordinación de decenas de miles de agricultores familiares en su relación con las agroindustrias, debe puntualizarse que:

1. Las *deficiencias estructurales* de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra que ocupan los agricultores familiares en las regiones periféricas operan como obstáculos para que ellos puedan incorporarse en plenitud al proceso de desarrollo de la actividad rural y logren captar crédito formal.
2. La *polarización tecnológica* que se identifica en el eslabón de la producción de insumos (materias primas industriales) y alimentos —que incluye a los agricultores familiares tradicionales como protagonistas significativos—, por la presencia de un acentuado proceso de reconversión y de innovación técnica, junto con el acceso diferenciado al crédito y las renovadas exigencias de los mercados de demanda, ha ampliado

la brecha entre los agentes sociales de mayor poder y aquellos que registran debilidades estructurales.

3. Los agricultores familiares carecen de condiciones igualitarias en la *obtención de información* sobre oportunidades de acceso a la oferta de bienes públicos disponibles para la satisfacción integral de las necesidades básicas de su entorno productivo y doméstico —entre las que el crédito y el financiamiento, así como las dinámicas comerciales de los mercados concentradores son recursos estratégicos—, en relación a agro-negocios, lo que de por sí implica una significativa situación de inequidad.

En este cuadro de situaciones complejas, el Seminario de Graduación brindado en el marco de la Cátedra Abierta de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti» se dirige a estudiantes cuyo campo de interés se centra en el conocimiento de herramientas y recursos (leyes, planes estratégicos locales y regionales, productos y cadenas de valor, entre otros) para el desarrollo de las economías regionales, atendiendo especialmente al área agrícola y agroindustrial desde un enfoque territorial. Un enfoque en clave territorial significa que la región debe ser entendida *más allá de un simple contenedor delimitado a partir de la agregación de jurisdicciones para la planificación*. Implica considerar a la región no como un dato de la evidencia sino como resultado de una elección (Lacoste, 1988: 35).

Por lo antedicho, desde una perspectiva que privilegia el análisis crítico, la región puede entenderse como una construcción social, *formada por y a partir de relaciones de poder* (sobre esta noción, ver García, 2014) en la que la acción de los diversos sujetos sociales se encuentra condicionada por la localización, la distancia, los movimientos y la identidad

regional, intentando definir en ese escenario la orientación que han de tener las diversas actividades.

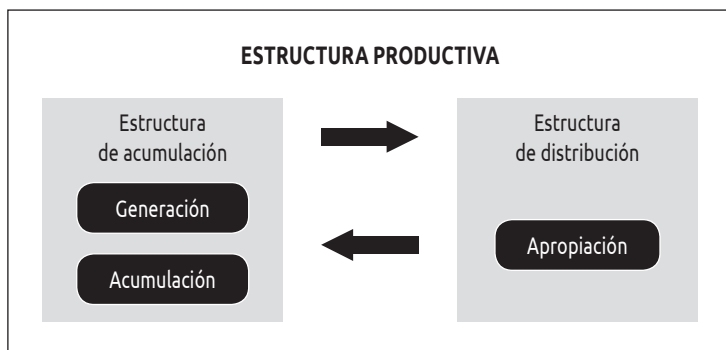
En este capítulo el objetivo es exponer brevemente un marco de referencia para el abordaje de las economías regionales en la Argentina del Siglo XXI *a partir de una perspectiva regulacionista*.<sup>1</sup> De este modo, intentaremos aportar, para los interesados en la temática, herramientas que les permitan evitar caer en la recurrente producción de análisis descriptivos, que suelen materializarse en informes de coyuntura donde la acumulación de estadísticas no logra trascender el *qué* y el *cuánto* producen los sujetos sociales asentados en una región. También importan el *cómo* se produce, *cuáles* son las modalidades de distribución y acumulación. Para ello, brindaremos una serie de referencias conceptuales, desde las cuales poder analizar casos específicos —algunos de los cuales se exponen a modo de ejemplo—.

Partimos de un supuesto básico, usualmente subestimado o desconocido en los estudios que se centran en el aspecto regional: donde se produce no siempre es donde se acumula. Por ello, en cualquier estudio con la citada pretensión debería evaluarse que en el interior de las estructuras, la generación, apropiación y acumulación de bienes y servicios obedece a acciones y decisiones de sujetos sociales (agricultores, agroindustrias, burocracias estatales, etc.) con diversa capacidad de incidir en la misma.

---

1 «La escuela francesa de la regulación se propone llevar a cabo un análisis del capitalismo y sus transformaciones, con el fin de comprender los períodos de crecimiento estable y los momentos de cambio estructural (...) Como afirma Lipietz (1988), la escuela francesa de la regulación surge en un contexto de crisis. Se trata de una doble crisis: por un lado, la recesión de principios de la década de 1970, desencadenada por el aumento del precio del petróleo, y por otro lado, la crisis de la teoría económica imperante hasta ese momento —el keynesianismo—, que se vio superada por el fenómeno de la estanflación. Es en este momento cuando el marco teórico neoclásico monetarista se establece como dominante y, al mismo tiempo, surge el enfoque de la regulación en Francia» (Gajst, 2010: 1-2).

Tabla 1. Componentes de una Estructura Productiva (acumulación y distribución)



Fuente: Filadoro (2014).

Para comprender este gráfico resulta necesario exponer brevemente algunas definiciones desde el marco conceptual de la escuela de la regulación. Precisamente, por *régimen de acumulación* nos referimos a las modalidades estructurales en las que sucesivamente tiende a distribuirse el excedente social, garantizando de este modo la reproducción de condiciones de producción en los distintos sectores de la economía y en el consumo final. En el modo de producción capitalista la producción de bienes y servicios se desarrolla en ausencia de una planificación centralizada. Esto posibilita la relación y validación en el mercado de las diversas actividades efectuadas de manera privada e independiente. El *modo* de regulación sostiene el *régimen* de acumulación dominante, asegurando la compatibilidad de las decisiones descentralizadas tomadas por los distintos sujetos sociales en el tiempo y en el espacio. De este modo, resulta posible diferenciar dos polos o tipos ideales de régimen de acumulación: *extensivo* —centrado en un incremento de la escala de producción— e *intensivo* —basado en cambios e intensificación del proceso productivo— (Gajst,

2010: 8-9). Entonces, desde este esquema de análisis, no sólo resulta relevante indagar la generación del producto, sino la apropiación y acumulación que se encuentran implicados en torno a él.

Si consideramos, como lo hicimos al principio del capítulo, los procesos que vienen signando formas variadas de subordinación de decenas de miles de agricultores familiares en su relación con las agroindustrias debemos remitirnos a: a) las *deficiencias estructurales* de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra; b) la *polarización tecnológica* y c) el desigual acceso a la *información*. Estos tres procesos pueden situarse en el análisis de los tipos ideales de régimen de acumulación citados recién: *extensivo* —centrado en un incremento de la escala de producción— e *intensivo* —basado en cambios e intensificación del proceso productivo—. En este esquema dicotómico, la agricultura familiar estaría centrada en la intensificación del proceso productivo, usualmente mediante un incremento de la sobre-explotación de la fuerza de trabajo de la unidad doméstica. Cabe considerar que asumimos que la realidad es más compleja que un esquema de tipos ideales dicotómico y que un estudio sobre una economía regional específica podrá evidenciar los matices de escenarios heterogéneos en constante transformación. En esta dirección exponemos a continuación las relaciones entre escalas y niveles de análisis.

## Escalas y niveles de análisis

En la definición de escalas, resulta necesaria una diferenciación respecto de la noción de nivel de análisis. Las representaciones convencionales del espacio asumen su «neutralidad» y «objetividad». En esta dirección, el espacio resulta visto como un contenedor de procesos sociales, mientras

que la escala es considerada simplemente como una división jerárquica del espacio físico en el cual procesos particulares se hallan situados en niveles específicos. La escala es una forma epistemológica antes que una forma ontológica, se trata de cómo comprendemos el mundo social más que una esencia fundamental de la realidad (Jones, 1997; citado en Kelly, 1999). La escala es más que un continente para la acción, es un sitio para la interacción entre grupos sociales que actúan a través de las escalas (Kelly, 1999: 381).

La escala no implica un patrón jerárquico concebido *a priori* (antes de iniciar cualquier investigación relativa a un complejo agroindustrial, por caso) para ordenar el mundo —local, nacional, regional, global— (Blanco, 2007: 49). Puede entenderse, más bien, como un producto eventual de las tensiones entre la estructura de acumulación y los sujetos sociales que interactúan en ella. De allí que el análisis de la escala se interese por los procesos que conforman y dinamizan las prácticas sociales en diferentes niveles de análisis. La escala estaría definida por procesos sociales que se despliegan en diferentes ámbitos o niveles determinados mutuamente. De modo complementario, los distintos ámbitos influyen en la definición de esos procesos. En este esquema, resulta necesario agregar que los procesos sociales suelen operar transversalmente, a través de las escalas, no sólo confinándose a una de ellas en particular (ibídem). Para el abordaje de la agricultura familiar y la agroindustria que aquí nos ocupa, los niveles de análisis pueden ser: objetivo de la producción, composición, fuerza de trabajo, venta de trabajo, lógica de producción, ubicación en estructura productiva y relación con el mercado, entre otros posibles.

Desde nuestra perspectiva, resulta clave comprender que para todo aquello que posee significancia espacial para el análisis, el origen de las observaciones que pudieran ser efectuadas, la problemática que pudiera ser establecida, los



razonamientos que se construyeran, son función de la dimensión de los espacios considerados y de los criterios de su selección (Lacoste, 1988: 38). Respecto a la posibilidad de estudiar un mismo fenómeno a distintas escalas, resulta preciso considerar que se trata de fenómenos diferentes, justamente porque ellos son aprehendidos en diferentes niveles de análisis espacial (*ibidem*).

Por último, la escala también es una construcción en donde aparece el poder (paradójicamente aparece oculto, justamente por tratarse de relaciones de fuerza y capacidades por incidir de forma velada en el accionar de terceros). A medida que los discursos de la globalización hegemónica (neoliberal) se posicionan en la escala global como el lugar clave de análisis, se debe tener en cuenta que esta escala —como cualquier otra— es una construcción social que influye nuestra forma de entender el mundo social y sus espacios. Cualquier construcción de escalas se halla íntimamente ligada a los cambios en las relaciones de poder material (Kelly, 1999: 382).

## Dimensiones de análisis

Al asumir una perspectiva regulacionista sobre el espacio y, más precisamente, sobre las economías regionales, procuraremos brindar algunas consideraciones para su abordaje. Lo haremos a partir de la exposición de algunas dimensiones de análisis que entendemos resultan estructurantes. Desde la visión adoptada, en un modo de producción capitalista, las principales formas institucionales que componen el modo de regulación son: a) la relación salarial; b) el dinero; c) el Estado; d) la competencia; y e) el régimen internacional (Aglietta, 1999). Cuando logran cierta coherencia en su modo de funcionamiento conjunto, estas dimensiones estructurales conforman un régimen de acumulación (Filadoro, 2014).

**Tabla 2. Estructura de acumulación y multi-escalaridad**

	Dimensiones estructurales				
	Formas de la competencia	Relación salarial	Burocracias y régimen político	Régimen monetario	Régimen internacional
<b>Escala mundial</b>					
<b>Escala nacional</b>					
<b>Escala regional</b>					

Fuente: Elaboración propia en base a Filadoro (2014).

Habiendo expuesto anteriormente aspectos ligados a la definición de escalas y niveles de análisis, ahora nos centraremos en las cinco dimensiones de análisis. La primera dimensión, *formas de la competencia*, hace referencia a las modalidades bajo las que opera el capital (concentración, extranjerización, transnacionalización, centralización, tercerización). Como podrá advertir quien indague un complejo agroindustrial en las economías regionales de Argentina, estos indicadores se hallaran presentes total o parcialmente. Sin embargo, al tratarse de una economía no planificada centralmente, sino como resultado de diversidad de decisiones y acciones tomadas por múltiples sujetos sociales en el espacio y en el tiempo, cada producción podrá diferenciarse del resto en al menos algunos aspectos (por ejemplo, origen de la actividad, origen del capital, formas de relacionamiento entre capitales, multi-escalaridad del capital, etc.). En definitiva, lo que resultará original de estudiar será las particularidades que asumen tales modalidades en una región determinada —así como conocer cómo fue en el pasado y hacia dónde se proyecta la dinámica de los acontecimientos—, lo cual podrá variar de acuerdo a la escala y nivel de

análisis, aunque también en función de procesos comunes como los expuestos al principio del capítulo (*deficiencias estructurales* de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra; *polarización tecnológica* y desigual acceso a la *información*).

La segunda dimensión es la *relación salarial*. Ello es un tema central para un análisis de aspiración regional, puesto que en el modo de producción capitalista resulta posible identificar una separación entre los trabajadores y la propiedad de los medios de producción. Esta separación entre capital y trabajo origina la venta de fuerza de trabajo, lo que conduce a una relación salarial (Gajst, 2010:5). Desde la perspectiva de la regulación, puede entenderse que el modo de producción capitalista es inherentemente contradictorio. Ello se evidencia en la conflictividad que se observa tanto en la vinculación entre capital y trabajo, como al estudiar la competencia entre los capitalistas y la relación entre la acumulación en la esfera de la producción y la realización del valor en la esfera de la distribución (*ibidem*). En el sector agrario y agroindustrial, múltiples interrogantes pueden tener lugar a partir de una dimensión como la salarial. Las condiciones de producción y de reproducción en la esfera doméstica suelen ser centrales para explicar procesos de minifundización, semi-proletarización, pluri-actividad o abandono de la actividad entre los agricultores familiares. Incluso, podrían abordarse para experiencias de sindicalización, las formas de interferencia del capital en tales procesos, lo cual a la luz de los acontecimientos podría dar ideas del «transformismo» gremial (destinatarios de las huelgas, formas efectivas de acceso y control de recursos, etc.).

La tercera dimensión alude al Estado, desde nuestro punto de vista, específicamente a las burocracias y al régimen político. Concebimos a las burocracias como el resultado de

los contenidos de las políticas públicas<sup>2</sup> que implementan, de las sucesivas tomas de posición asumidas del Estado por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006). Tales tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores de la sociedad, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, consideramos que la capacidad —o incapacidad— de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del Estado en una organización social capitalista, Oszlak (2006) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: i) *sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; ii) *mediador*, al expresar su función de promotora o garante de los intereses de los sectores económicamente dominantes; y iii) *infraestructural*, al buscar el cumplimiento de los objetivos que responden al interés general de la sociedad en su conjunto. Una síntesis de estos tres roles puede hallarse en la noción de burocracia como «arena de conflicto» (ibídem). Al considerar estas definiciones para el abordaje de complejos agroindustriales particulares, podría indagarse las modalidades de intervención que adquiere una determinada burocracia, comenzando por estudiar los presupuestos específicos. Así, por caso, el discurso neoliberal (bajo un velo tecnocrático) podría apelar a la competitividad, ocultando

---

2 Definimos a las políticas públicas como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos». Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un «proceso decisional», un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo» (Ruíz López y Cadenas Ayala, 2004: 1). Entendemos a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

que en el incremento de la productividad y la integración al comercio internacional la suerte de los sujetos sociales no resulta homogénea sino que depende de su ubicación, su capacidad de tomar decisiones y de actuar en consecuencia.

La cuarta dimensión es el *régimen monetario*. Aquí interesa analizar aspectos centrales para el devenir de cualquier actividad económica, como tipo de cambio, condiciones de acceso al crédito, formas de intervención de los procesos de financierización en el complejo agroindustrial determinado. Esta dimensión resulta fundamental para comprender las relaciones entre los principales agentes económicos, el resto de los sujetos sociales y las burocracias. De allí que pueda concebirse que indicadores como los señalados no son meros aspectos económicos, sino que en él actúan significativamente aspectos políticos.<sup>3</sup>

Por último, cabe considerar la dimensión régimen internacional. Aquí suelen ser especialmente relevantes factores como las políticas arancelarias, las formas de regulación del capital extranjero. En esta dirección, se abre la posibilidad de cuestionamiento a la extendida idea de que la apertura irrestricta favorecerá a los sujetos sociales de forma homogénea o que la inversión extranjera directa modificará necesariamente las pautas de relacionamiento en la estructura de acumulación de modo de mejorar las condiciones de producción y de reproducción de los sujetos sociales

---

3 «Asumimos la definición de política como “un comportamiento propositivo, intencional, planeado (...). Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. [...]”. La política, como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva, es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes» (Ruiz López y Cádenas Ayala, 2004: 1).

vulnerables. Ese esquema podrá indagarse considerando los tres roles de la burocracia en tanto «arena de conflicto».

En suma, estas dimensiones de análisis pretenden aportar a la construcción de un marco de referencia para el abordaje de las economías regionales en la Argentina del Siglo XXI. Se coincide con Filadoro (2014) en varias de sus conclusiones: a) resulta posible realizar el análisis de las dimensiones a diferentes escalas; b) la coherencia estructurada a escala mundial y nacional da forma a regímenes de acumulación para cada niveles de análisis; c) cuanto mayor el nivel de consistencia horizontal y vertical (ver Tabla 2), tanto más estables resultan las estructuras de acumulación y distribución en el tiempo; d) la coherencia estructurada implica compatibilidad entre producción y consumo, condiciones de acceso al crédito y los ingresos, relativa estabilidad institucional, intervenciones del Estado funcionales a la acumulación, niveles de conflictividad social compatibles con la dinámica de la estructura socio-económica y una dinámica tecnológica coherente con aumentos de la productividad para el conjunto de los sujetos sociales, etc.

Para finalizar, un análisis referido a cualquier complejo agroindustrial debe considerar que este puede localizarse (y, de hecho, suele ocurrir así) en más de una estructura regional, por lo cual sus distintas actividades específicas podrán situarse en distintas estructuras de acumulación y/o de distribución.

## **Experiencias para el abordaje**

En nuestro recorrido por diversas situaciones y dinámicas productivas, puede evaluarse un caso de estudio en función de las principales formas institucionales que componen el modo de regulación capitalista (la relación salarial,

el dinero, el Estado, la competencia y el régimen internacional [Aglietta, 1999]). Cuando logran cierta coherencia en su modo de funcionamiento conjunto, estas dimensiones estructurales conforman un régimen de acumulación (Filadoro, 2014). Desde la perspectiva que aquí interesa desarrollar, encontramos que las políticas estatales resultan de tomas de posición cristalizadas frente a cuestiones que han sido o representan aspectos problematizados en la agenda pública. Por ello, implica una tarea ardua discernir aspectos de los instrumentos según su inspiración neoliberal o neo-desarrollista. Tal cometido puede considerarse como directamente vano si se omiten los debates teóricos y disputas ideológicas que son propias al momento del diseño y la ejecución, situaciones que pueden permanecer alternadamente ignoradas, resignificadas o pueden ser puestas en cuestión. Es más, la tarea también resulta compleja si se consideran la diversidad y magnitud de actores que actúan deliberadamente a favor de tal o cual interés, incluso inconscientemente.

Al transpolar tales condicionamientos en los territorios debemos considerar las dinámicas propias de las actividades indagadas a partir de escalas y niveles de análisis. Una primera aproximación para los casos de la producción de tabaco, la vitivinicultura y la yerba mate (ver García, 2012) puede sintetizarse a continuación:

### *La producción de tabaco y la regulación (Fondo Especial del Tabaco FET)*

En esta provincia del nordeste argentino, los productores de cultivo perennes como el té y la yerba mate habitualmente se asientan sobre sus propiedades, localizadas en colonias fundadas durante la primera mitad del siglo XX. Cuentan con herramientas para la producción, salvo en casos donde

se registra una tenencia irregular, la aparcería y el arriendo con pago en especies o trabajo. En la provincia, la totalidad de los productores de tabaco —cultivo anual—, es decir, cerca de 12.000 productores, suelen ser un grupo donde se registra particularmente la problemática de la tenencia del suelo. La tecnología que utilizan, en su mayoría, consiste en tracción a sangre combinada con agroquímicos propios de la revolución verde y la revolución biotecnológica, siendo relativamente minoritarios los casos en los que se observan maquinarias movidas a combustión. La mayor parte del tiempo de trabajo es dedicado a la producción agrícola de cultivos comerciales, que suelen ser combinados atendiendo a la estrategia de diversificación que caracteriza a los agricultores familiares (tabaco y/o yerba mate, té, diversificando a veces con citrus, soja y duraznos). Complementan los ingresos de los cultivos comerciales principales con horticultura (verduras de hojas y tubérculos) y otros productos para autoconsumo —avicultura, carbón vegetal y cereales—. Una cantidad significativa de unidades domésticas cuenta con ingresos que provienen exclusivamente de la actividad agropecuaria de la explotación. Más reducida resulta la cantidad de hogares con ingresos extra-prediales pero menores a los generados en la unidad. También se observan unidades donde los ingresos extra-prediales son superiores a los generados en la explotación (Barsky y Fernández, 2005: 96-97).

La actividad tabacalera ocupa un lugar especial en la agenda de las políticas públicas. Por un lado, porque existe una «batalla» legal intrincada y compleja respecto a las consecuencias ligadas con el consumo de tabaco en la salud, la sociabilidad (promoción de ambientes libres de humo) y las cuentas públicas (costos sanitarios). Por otro, porque exceptuando a los grandes productores de Salta y Jujuy, el cultivo se desarrolla en áreas donde prevalecen minifundios



y mano de obra familiar, los cuales requieren de atención estatal para morigerar sus problemas estructurales frente al avance del agro-negocio en áreas social y ambientalmente marginales.

A principios del siglo XX, resulta posible identificar intervenciones públicas en la aplicación y sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco. En 1967, la instauración del Fondo Tecnológico del Tabaco marcó un hito en la regulación tabacalera.<sup>4</sup> Un lustro más tarde, la Ley 19800 de 1972 dio origen al Fondo Especial del Tabaco —FET—, que transformaría la actividad definitivamente (Bertoni, 1995: 45). Desde su sanción hasta enero de 2009, esta normativa ha sido modificada en más de 50 ocasiones.<sup>5</sup> La producción tabacalera argentina es una de las escasas producciones regionales que sobrevivió a la tendencia desreguladora que caracterizó a la década de 1990, aunque como observaremos, también fue afectada. En este hecho pueden evidenciarse los tres roles de la burocracia estatal.

El objetivo explícito de la Ley 19800/72 fue mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la actividad a partir del reconocimiento de la precaria situación social en la que se reproduce la pequeña producción —aquí puede observarse el rol infraestructural—. Para ello esa normativa determinó

---

4 Al conocer el Decreto 2284/91 de desregulación económica que dejó en suspenso el fet durante dos años, el Ex Ministro de Economía del Gobierno de Facto de Onganía, Krieguer Vasena reconoció que «Yo inventé el Fondo Especial del Tabaco. Pensé que se trataba de algo insignificante y terminó siendo un monstruo» (Diario *Clarín*, 2-11-1991, citado en Bertoni, 1995: 61).

5 Desde 1972 hasta principios de 2009 la actividad tabacalera fue sujeta a diversos instrumentos legales que la afectaron directa o indirectamente. Al respecto, se han identificado las leyes 20678/74, 21140/75, 22517/81, 22867/83, 23074/84, 23684/89, 24291 y 24307/93, 24425 y 24447/94, 24624/95, 25345/00, 25401 y 25465/01, 25565/02 y 26467/08; las resoluciones administrativas de la SAGPyA 60/85, 175/86, 85/90, 271/91, 252 y 1255/92, 133/93, 877 y 1102/94, 103, 133, 151, 152, 233 y 259/95, 59 y 172/96, 275/97, 785 y 809/99, 502/04, 171/05, 209 y 597/06, 238/08; de la Dirección General Impositiva 4157/96; de la AFIP 89/98; del Mecon 117/08, los Decretos 379/89; 1020/90; 2676/90; 2284 y 2488/91; 2276/94; 1040/95; 455/99; 1303/00 y la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete 448/98.

la regulación integral del sector primario, secundario y terciario del tabaco, además de formalizar la actividad económica del circuito mediante un registro de agricultores, acopiadores y producción, disposición en la que se evidencia el rol sectorial de la burocracia. Además, la Ley 19800/72:

I. *Promociona el fortalecimiento de gremios de productores y el surgimiento de cooperativas tabacaleras.* A través de estas últimas se canalizó el financiamiento para introducir avances tecnológicos propios de la revolución verde (técnicas e insumos) en el proceso productivo y se impulsó la exportación, posibilitando de esta forma una alternativa y competencia frente a las grandes industrias cigarrilleras filiales de BAT —Nobleza Piccardo— y Philip Morris —Massalin Particulares— (Giménez, 2003: 10).

II. *Establece el FET, de trascendencia social y económica en las áreas de producción y comercialización.* Este Fondo co-determina la retribución total que percibe el agricultor por la venta de tabaco. Dicho ingreso global está conformado por el precio: i) de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y ii) pagado por el Estado Nacional a través del FET (también conocido como «caja ámbar», «precio FET», «sobreprecio» o «retorno»). Respecto a éste último precio, cabe precisar que:

a) *Es financiado por el fumador.* Hasta 2008 inclusive se costea-ba a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7 % del precio de venta al público; un adicional del 0,35 % con destino a la obra social; y un agregado fijo de \$ 0,00272 por paquete de 20 unidades.

b) *Con la sanción de la Ley 26467/08 el prorrateo citado se modificó desde 2009.* Esta ley establece el incremento del monto fijo del gravamen y del porcentual para las obras sociales y una actualización semestral. A este financiamiento se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. La recaudación resultante varía de acuerdo al precio de los atados y de las ventas totales.

III. *Durante el bienio 1991-1993 asistió a la supresión de artículos que establecían regulaciones para la producción.* Considérese que en tal lapso:

a) *Tres son las normativas centrales en la desregulación de la actividad tabacalera.* En 1991, el Decreto 2284 facultó al Ministerio de Economía a derivar discrecionalmente fondos previstos en la Ley 19800/72 hacia la entonces Dirección de Rentas Generales. Con esta medida, el fet no desapareció, aunque fue desfinanciado. En el mismo año, el Decreto 2488 modificó el anterior. En este se fija que la entonces SAGPYA podría distribuir los fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector. Además, en el mismo Decreto se establece la desregulación de disposiciones fundamentales como: tipificación obligatoria, fijación de precio, determinación de sobreprecio y adicionales de emergencia para el productor y fijación de volúmenes de producción. Siguiendo lo fijado en los decretos previamente citados, la Secretaría dictó la Resolución 272/1991, en la que se establecen las pautas para la continuación del financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19800/72 (Giménez, 2003: 12-13).

b) *Distintos actores se disputaban el destino de los U\$S 150 millones anuales correspondientes a la recaudación del fet.* Entre

ellos, se encontraban el Estado Nacional, las compañías cigarrilleras, los *dealers* y las entidades de representación de productores. Estas habían propuesto una desregulación progresiva. De su lado se encontraban los gobiernos de las provincias productoras, conscientes de que un cambio en la regulación federal impactaría directamente en su estructura social y económica. Por su parte, las empresas buscaban eliminar el FET y aumentar su participación en el precio final del cigarrillo. En los hechos, durante el período 1992-1993 se siguió recaudando el impuesto con que se financia el Fondo (Bertoni, 1995: 61), recursos sobre los que el Gobierno Nacional pretendía retener la mayor parte, aduciendo necesidades fiscales —aquí se evidenciaría su rol sectorial—. Sin embargo, en el Presupuesto de 1993 el Congreso sólo autorizó una deducción del fet de hasta U\$S 58 millones.

- c) *La restitución del fet fue finalmente posible debido a la puja sectorial derivada del deterioro de las condiciones económicas y productivas de los agricultores* (Gras, 1998: 731). El tiempo demostraría que ni la propia desregulación pudo con el destino del FET. En efecto, la significativa presión de los principales integrantes del sector tabacalero trajo como resultado la promulgación de la Ley 24291 de 1993, en la cual se restituye la vigencia de la Ley de 1972. En este proceso se destaca el rol mediador de la burocracia estatal. No obstante, esta restauración ha sido parcial, puesto que se excluyen los artículos referidos a la comercialización, importación, exportación y producción (Ley 24291).

Como puede observarse, la legislación tabacalera fue objeto de diversas modificaciones. Uno de los principales saldos ha sido que la re-regulación tendió a una privatización y a una descentralización de las funciones sobre las que

originalmente tenía potestad exclusiva el orden federal. Por ende, este ámbito ha relegado el rol activo que al menos entre 1967 y 1991 había desempeñado en la estructuración y desarrollo del sector. En consecuencia, el rol sectorial ha sido particularmente afectado. No puede decirse lo mismo respecto al rol de mediador, puesto que la regulación ha seguido favoreciendo el desarrollo de las cooperativas tabacaleras, que suelen actuar como brazos operativos de las empresas líderes del sub-sector del procesamiento de hojas y de la industrialización de cigarrillos. De manera que puede considerarse que los roles sectorial e infraestructural habrían sido subordinados al rol mediador.

El devenir regulatorio no sólo resulta susceptible a los cambios de tendencia en la correlación de fuerzas entre los diversos grupos con interés directo y/o indirecto en el negocio tabacalero. También es afectado por las disposiciones supranacionales suscriptas por el país (amén de las disposiciones del comercio exterior a las que se atienen los *dealers* para satisfacer las demandas de sus clientes). La restitución del FET fue afectada por cambios que se sitúan en la esfera de los convenios internacionales. En efecto, la adhesión argentina al GATT (actual Organización Mundial de Comercio —OMC—) de 1991 implicó restricciones a la política tabacalera, puesto que en el suscripto Acuerdo sobre Agricultura se estipula que deben limitarse las subvenciones directas (la caja ámbar o precio FET). En el decenio iniciado en 1995 se instrumenta una reducción anual de 1,3 % en el financiamiento directo a tabacaleros, hasta llegar en la campaña 2004-2005 al establecimiento de un tope de 75 millones de dólares para el sector. Sin embargo, se admiten otras formas de compensación desligadas del volumen y del precio de producción (MECON, 2000 y SAGPYA, 2006), como la Caja Verde, y a partir de su administración en las

provincias tabacaleras como Misiones se desarrolla un interesante espacio de disputas entre actores.

### *La producción vitivinícola y el Programa de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola (PROVIAR)*

El proceso productivo que abarca la vitivinicultura comprende diversos actores, siendo los más significativos: grupos empresarios locales; los nuevos emprendimientos de los viejos viñateros locales; pequeños y medianos viñateros reconvertidos («bodegas boutique»); el nuevo sector terciario mendocino emergente (técnicos, profesionales y administradores); los pequeños comercios tradicionales y canales de venta alternativos; las bodegas y los supermercados.

La producción vitivinícola argentina involucra un significativo número de actores privados, cooperativos, organizaciones de representación de interés e instituciones públicas (estatales y no estatales). La vinculación entre ellos, fundamentalmente entre el sector primario —viñateros— y el industrial —bodegueros— ha sido y sigue siendo compleja y conflictiva (Martín, 2009: 85). En lo que sería un capítulo más de esta situación, los intentos de institucionalización de la integración desde la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR, a la cual nos referimos más adelante) a través del Proyecto 2086/OC-AR (Proyecto de integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola —PROVIAR—) abren interrogantes que se intentará ir dilucidando en este apartado.

La viticultura es una actividad fundamentalmente destinada a la industrialización. En ese marco, la relación entre agricultura e industria es cambiante, en general debido a condiciones que esta última impone a la primera. Las transformaciones en la articulación con la agroindustria

obedecen al contexto económico global y a modificaciones específicas en la actividad vitivinícola; entre ellas, la consolidación de las bodegas como núcleo de la actividad. La industria pasó de ser una simple «transformadora» de uva en vino para complejizar sus funciones, dirigidas a incrementar su competitividad en el mercado (Martín, 2009: 85).

En este escenario, el *pequeño viñatero* se encuentra ante diversos dilemas. Entre ellos, que usualmente dispone de una tecnología obsoleta para incrementar su productividad y no tiene capital propio para reconvertirse ante las nuevas demandas de bodegas, tales como la búsqueda de uvas de mayor calidad enológica. Sin embargo, al intentar evitar el abandono de la actividad se adhiere a programas en los que las bodegas imponen sus condiciones, perdiendo posiblemente sus márgenes de maniobra.

Las *relaciones con las bodegas* se conforman en un ámbito necesario para recibir pagos por el producto, aunque no necesariamente ello implique obtener mejores precios. En general, la estrategia del productor varía de acuerdo a la uva que pueda ofrecer. Si cuenta con uvas finas podrá integrarse a bodegas orientadas a la exportación. En cambio, si la uva que produce es de una calidad inferior, podrá integrarse a una cooperativa, procurando así un pago efectivo más cercano en el tiempo que el ofrecido por las bodegas trasladistas.<sup>6</sup>

Estas diferencias en las posibilidades de vinculación están influidas por el desigual poder de mercado de productores e industriales, cuestión históricamente independiente de la exigua relevancia de contratos de integración formales.

Actualmente, han proliferado modalidades híbridas de integración a la agroindustria. En efecto, se trata de

---

6 Una bodega trasladista es una empresa agroindustrial cuya actividad central es elaborar vino. Sin embargo, al no contar con estructura para «fraccionar» (embotellar), una vez producido el vino lo vende y traslada el vino a una bodega que lo fracciona y comercializa.

alternativas que combinan una integración total —que incluye el control técnico del ciclo, variable en función de la relación del productor con la bodega— con tipos informales —definidos a partir de convenciones tácitas fijadas entre el técnico de la empresa y el productor—.

En cuanto a las modalidades de integración, Martín (2009: 86-87) identifica algunas de las más habituales:

- I. La compra-venta de uva depende de diversos factores, siendo los ciclos económicos (sobre todo los momentos de alza de precios conjugados con planes de expansión por parte de las bodegas) un elemento fidelizador de la oferta. Entre tales factores, cabe agregar las inclemencias climáticas (heladas, granizo, lluvias en época de vendimia), los cuales pueden concurrir a una variación de precios de la materia prima —aunque ello puede no ser lineal, tal como en el ciclo 2011-12, cuando ante una reducción de la producción habría sobrevenido una relativa disminución de precios—. Por último, otros elementos son el porcentaje destinado a mosto establecidos por las provincias vitivinícolas —con impacto principal en el mercado de uvas comunes— y el oligopsonio que representa la etapa industrial, el cual complejiza cualquier análisis al respecto.
  
- II. El denominado poder de mercado ejercido por las bodegas no sólo implica situaciones desfavorables en términos de los precios, sino también en la discrecionalidad temporal de los pagos. En Mendoza se han relevado pagos efectuados desde cuatro a seis meses posteriores a la «entrega» del producto. Incluso, la uva suele ser evaluada en función de una fórmula aparentemente objetiva, que considera el aspecto enológico, la aplicación de técnicas establecidas por el técnico y el



precio de mercado. En casos como estos o en los usuales pagos en función del «simple» precio del mercado, el productor ve restringida su libertad de comercializar su producto, ya que aquel «entrega» su materia prima sin venderla. Por esto, se ve compelido a vender su producción a la misma bodega ciclo tras ciclo, buscando recibir los pagos demorados.

III. A excepción de las uvas finas seleccionadas por determinada particularidad, las bodegas vinifican a partir de uvas de los productores «a cuenta de terceros». En los hechos, esto implica que aquellas cobran un porcentaje —usualmente en producto— en concepto de elaboración y almacenamiento. Con el vino producido, el viñatero puede optar por venderlo a la propia bodega elaboradora o comercializarlo en otro establecimiento. No obstante, esto último resulta difícil puesto que las alternativas de que comercie su vino de determinada calidad y no el del promedio general de la bodega resultan mínimas, optando finalmente por venderlo a la propia elaboradora.

Las estrategias II y III naturalizan una situación estructural: las bodegas reproducen su capital a partir del trabajo y la renta agraria de los viñateros, a través de la industrialización de la materia prima, su almacenamiento, el pago diferido y la comercialización del vino. Este esquema resulta incierto para el agricultor, dado que suele desconocer las estrategias empresariales hasta que surten efecto sobre sus posibilidades concretas de reproducción.

Frente a este marco, una iniciativa lanzada desde el ámbito estatal nacional y dirigida a la reconversión de miles de productores —aun los que operan con tecnologías obsoletas y variedades de relativo menor precio en el mercado— fue

la que se propuso llevar desde la COVIAR.<sup>7</sup> La heterogeneidad de entidades<sup>8</sup> que integran la COVIAR permitiría suponer que se trata de un espacio adecuado para discutir e implementar las políticas públicas necesarias para que el desarrollo de la actividad involucre a todos los agentes de la cadena, en especial a los subordinados. Sin embargo, en esta constelación de organizaciones no se hallan incluidos los trabajadores y resultan inciertas las representaciones de los viñateros no-reconvertidos.

El principal objetivo explícito de este nuevo actor de característica privada-pública (en este orden)<sup>9</sup> consiste en reorientar la producción y adecuarla al seguimiento de las señales del mercado. En este sentido, se estima necesario «modernizar» los procesos de trabajo y elevar la calidad del producto. En la noción de modernización se encuentra implícita la idea de que es ineludible integrar a los agricultores familiares, pero que debe hacerse de acuerdo a las pautas de la revolución verde y biotecnológica, en función de los procesos de internacionalización de la agricultura y su destino fundamentalmente exportador.

---

7 Se trata de un organismo nacional creado por Ley 25849/2003 encargado de ser el ejecutor del Plan Estratégico Argentina Vitivinícola (pevi). Con la aparición de la coviar el Estado Nacional delega en la «iniciativa privada» —concentrada en sus agentes más importantes en términos económicos— el poder de decisión e innovación del circuito. En palabras de Azpiazu y Basualdo (2002), «no se trata de una des-regulación sino de una re-regulación a favor del mercado».

8 Estas entidades son: i) Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agraria (aacrea); ii) Asociación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza; iii) Asociación de Viñateros de Mendoza; iv) Bodegas de Argentina; v) Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mosto; vi) Cámara de Bodegueros de San Juan; vii) Cámara Riojana de Productores Agropecuarios; viii) Centro de Viñatero y Bodegueros del Este; viii) Comisión Nacional de Promoción Vinos de Argentina; ix) Unión Vitivinícola Argentina; x) Vinexport (Exportadores de Vino de San Juan); ix) Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Económicas de la UNCuyo; x) Fundación Instituto de Desarrollo Rural (idr); xi) Fundación ProMendoza; xii) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (inta); xiii) Instituto Nacional de Vitivinicultura (inv); y xiv) Universidad Católica de Cuyo (San Juan).

9 El Consejo Directivo de coviar está compuesto por 12 miembros titulares y 12 suplentes del sector privado y 5 miembros titulares y 5 suplentes del sector público.

El documento rector de la COVIAR es el mencionado PEVI, que sintetiza el diagnóstico de partida, sus objetivos y —sobre la base de ambos— propone las acciones a seguir. Creado por Ley Nacional en 2004 y reglamentado al año siguiente, el PEVI inicialmente generó expectativa en los actores vinculados a la actividad. La principal fuente de financiamiento de este Plan lo constituye el «Fondo Vitivinícola Mendoza». Este había sido creado por la Ley Provincial N° 6216 de diciembre de 1994, con el objetivo de promover la vitivinicultura y sus exportaciones.<sup>10</sup>

Desde una primera instancia, en el marco del PEVI se desestima perseguir una expansión productiva o un incremento de los volúmenes elaborados debido a que parte de un diagnóstico de sobre-oferta estructural de uvas a escala mundial. Por el contrario, su desafío ha consistido en transformar cualitativamente al sector para elaborar productos de mayor calidad y precio. No obstante, el sector de los viñateros resulta heterogéneo, por lo que ha sido por lo menos incierto el alcance de la reconversión entre los agricultores familiares más débiles.

El principal objetivo explícito del PEVI consiste en alcanzar en 2020 un volumen de exportaciones equivalente a 2000 millones de dólares y con un nivel de participación en las ventas totales de vino a nivel internacional del 10 % en relación al 1,5 % en el que se oscilaba a mediados de la década de 2000. A tal fin, se proponen tres objetivos estratégicos,

---

10 A ese fin, la citada norma compromete recursos que se obtendrán a través de dos líneas complementarias. Por un lado, una contribución obligatoria a los establecimientos vitivinícolas de \$ 0,01 por cada kilogramo de uva que se vinifique, a partir de la cosecha de 1995. Por otra parte, el Estado Provincial se compromete a aportar un monto equivalente a la contribución obligatoria efectivamente recaudada con cargo a los reintegros y contribuciones que gravan a la industria vitivinícola en su jurisdicción. Además del Fondo Vitivinícola, el pevi ha ido contando financiamiento proveniente del sector público, del ámbito productivo y también de organismos internacionales.

los cuales intentan viabilizarse a partir de proyectos y unidades ejecutoras: Altschuler y Collado (2013: 146-147) evalúan que mientras los dos primeros objetivos —promoción en mercado externo e interno— representan un 90 % de los fondos de la COVIAR, el tercer objetivo —apoyo al pequeño productor— representa sólo el 10 % restante. Este diagnóstico fue respaldado por un técnico, para quien la prioridad sobre el agricultor familiar es sólo declamativa, puesto que se lo integra a un negocio en el que puede salir perjudicado (García, 2012).

Entre las expresiones oficiales pronunciadas en ocasión de la firma por parte de las autoridades nacionales del decreto de reglamentación de la ley se conocieron enunciados tales como que el Plan aprobado por el Congreso y financiado por los mismos productores deberá ser una política de Estado y que uno de sus pilares fundamentales tendrá que constituir el «apoyo al desarrollo de pequeños productores». Esta estrategia combinada, por un lado implica alentar la presencia internacional del segmento de agentes económicos —fundamentalmente de capital extranjero— y, por otro, ocuparse de los mayoritarios actores sociales subordinados del circuito vitivinícola.

En el citado documento del PEVI se expresa como una necesidad el desarrollo «de los pequeños productores de uva para integrarlos al negocio vitivinícola y del jugo concentrado de uva: se propone hacer competitivo al grupo de 8000 productores primarios no integrados verticalmente, cuyo futuro *se encuentra amenazado*» (PEVI, 2004: 5; cursiva nuestra). Este 40 % de familias asentadas en pequeñas fincas son las que, en conjunto con viñateros más grandes, ofrecen la uva destinada al vino común o de mesa para la mayoría del mercado interno. Incluso, lo destinan a un público extranjero consumidor del producto de bajo precio y para el mosto. En el espíritu del PEVI, «hacer competitivo» este

segmento significativo de unidades domésticas consiste en integrarlas al espacio productivo orientado a la elaboración de vino de calidad para mercados externos bajo modalidades de integración como las apuntadas al principio del apartado. *Aquí aparece nuevamente la modernización y el sentido dado a la reconversión, siempre orientadas a las directrices de las principales agroindustrias y bajo los paradigmas de las revoluciones verde y biotecnológica.* En cambio, una estrategia que reforzara la subsistencia de tales productores para afianzar y expandir el mercado interno tradicional no parece caber en la misión del PEVI.

En resumidas cuentas, esta contradicción no resulta casual. En última instancia, el esfuerzo que el PEVI propone a la comunidad de actores involucrados en la producción de vinos está basado fundamentalmente en incorporar a los productores «viables» en los diferentes eslabones del circuito y en el negocio exportador, que posee como núcleo rector a sus principales bodegas proveedoras en manos del capital extranjero concentrado. La reconstrucción del mercado interno, que debería seguir a la consolidación de un proceso de fortalecimiento del poder adquisitivo de la población de bajos y medianos recursos, no aparece en los planes previstos. Quienes producen uva para ese mayoritario mercado de consumo estarían así, obligados a una disyuntiva terminal: se reconvierten para proveer de uva al perfil exportador concentrado o desaparecen. Este dilema supone colocar a la mayoría de tales productores en una situación delicada, pues la evolución de sus actividades no les permite obtener beneficios suficientes como para capitalizarse y hacer frente a la reconversión programada y las políticas estatales disponibles no garantizan un aporte técnico y financiero masivo para cooperar en tal sentido. Por lo tanto, en este caso el rol *mediador* de la burocracia estaría promoviendo —además de garantizar— los intereses de los

sectores económicamente dominantes. En cuanto al rol infraestructural, cabe preguntarse cómo se construye el interés general de los agentes involucrados en la vitivinicultura y, en todo caso, a qué interés general responde la COVIAR.

### *La producción yerbatera y el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)*

La actividad yerbatera en Misiones involucra a diversos actores. En esta provincia, la producción de yerba mate se basa centralmente en la pequeña y mediana explotación organizada habitualmente desde un esquema de agricultura familiar (Rau, 2009: 52). Cerca de la mitad de las familias rurales de Misiones obtiene ingresos del sector yerbatero (Peirano, 2002, citado en García, 2012). Por lo tanto, lo que sucede con esta actividad posee un significativo impacto económico y social. La producción de yerba mate suele ser efectuada por los miembros del grupo familiar doméstico. Son escasas las unidades que cuentan con mano de obra asalariada. El momento del ciclo productivo con mayor proporción de contratación de fuerza de trabajo se circunscribe a la cosecha (Barsky y Fernández, 2005: 96-97).

A principios de 2012, se podían identificar algo más de 17.000 tareferos<sup>11</sup> —denominación regional de los cosecheros de yerba mate— (FHyCs, 2012) y 17.796 yerbateros registrados (INYM, 2012, citado en García, 2012). Además de estos actores, se contabilizan más de 200 marcas que son elaboradas por unos 140 molinos. Sin embargo, más allá de los nombres, sólo diez empresas industriales con sus principales marcas concentran el 80 % del mercado. Entre las

---

11 Según un pre-informe para el Registro de tareferos que fue presentado por la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Misiones en julio de 2012 y en base a datos de 2011, se relevaron 4927 tareferos en 18 localidades de la Provincia, sumando cerca de 17.500 personas (FHyCs, 2012).

de nivel nacional, cabe destacar a Las Marías (Taragüí), Hreñuk (Rosamonte), La Cachuera (Amanda), Molinos Río de la Plata (Nobleza Gaucha y Cruz de Malta) —estas cuatro procesan cerca del 50 % del total—, Florentino Orquera (CBSe), Llorente (La Tranquera), Martín y Cía (La Hoja), Gerula (Romance) y tres cooperativas: Santo Pipó (Piporé), Colonia Liebig (Playadito) y Montecarlo (Aguantadora) (ver MECON, 2011). Este cuadro debe completarse con los hipermercados, actores de importancia relativa y absoluta que aparecieron o se afirmaron durante la década del 1990 en el sector comercial para disputar la renta yerbatera, entre otras tantas rentas agrícolas.

La puja por la renta yerbatera posee un correlato en los precios pagados al productor y al tarefero, hasta reducirlos al nivel de subsistencia. Los números resultan elocuentes: cuando se desactiva la Comisión Reguladora de la Yerba Mate —CRYM— en 1991, el kilo de hoja verde se pagaba \$0,20; en 1996 se situaba en torno a \$0,10 y en 2000-2001 llegó a abonarse \$0,02 —deducidos los gastos de cosecha y flete—. Desde 1996, la caída del precio real de la yerba mate produjo una crisis en todo el sector, la cual fue temporalmente amortiguada en ese año por la escasez de yerba en Brasil y la posibilidad de exportación en el marco de tratados comerciales insertos en el Mercosur. A pesar de esta significativa merma del precio percibido por el productor primario, durante la convertibilidad (1992-2001), el precio de la yerba mate en góndola osciló los 2,5 pesos (Gortari, 2008: 4 y Rau, 2009: 54). Tal como con el tabaco y la vitivinicultura, esta puja por la renta agraria detenta en el sector comercializador a su principal beneficiado. Si se considera que con 3 kilos de hoja verde se produce uno de yerba molida, el productor primario pasó entre 1991 y 2001 de una participación del 30 % a 3 % en el valor del producto final. Una consecuencia indirecta de esto ha sido la precarizaron

de las condiciones de trabajo y los jornales de los tareferos (Rau, 2007, citado en García, 2012).

En ausencia de trámite parlamentario alguno, el Decreto Nacional N° 2284/91 determinó la finalización de más de medio siglo de política pública yerbatera. En el lapso 1991-2002, además de la reducción del 90 % del precio real obtenido por el productor, la desregulación trajo aparejada la liberalización del cultivo. Esta situación conllevó a una crisis de sobre-producción, abundancia de materia prima que en un contexto de «libertad» de mercado ha sido una de las razones fundamentales que explican la aludida baja del precio y de la participación del agricultor en el producto final (Gortari, 2008: 4).

Con la crisis de precios de la yerba, también se redujo el valor de las chacras. Esta dinámica propició la enajenación de tierras por parte de intereses especulativos forestales y agudizó la migración rural-urbana (ibídem). En 2001, representantes de Misiones atendieron demandas de sindicatos agrarios y promovieron una legislación nacional para intervenir en la economía yerbatera. No obstante, esta intervención estuvo sujeta a críticas<sup>12</sup> desde su propia implementación por parte de aquellos. Como corolario de la crisis de precios, en 2002 se creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM, Ley 25.564, Decreto 1240/02), cuya función primordial inicial fue elevar el precio real de la materia prima, estableciendo un precio «justo» y sistemas de control. El INYM se constituyó considerando un marco normativo similar a la desactivada CRYM, aunque sin un

---

12 Por caso, durante el invierno de 2002, mediante un acampe en la plaza central de Posadas, «los yerbateros exigían respuestas del gobernador Carlos Rovira y expresaban sus críticas a la modificación impuesta por el Ministerio de Economía al decreto de reglamentación del INYM —de reciente creación— por el cual el impuesto al sellado que se cobra cuando se vende la yerba empaquetada iría a Rentas Generales de la Nación y no se distribuirá en el sector, como lo habían establecido los autores de la norma» (Diario *La Nación*, 13/07/2002, citado en García, 2012).



Mercado Consignatario que la dotara de capacidad de ejercicio efectivo para influir en los precios. En cambio, su papel central fue la determinación de un precio para la hoja verde y la yerba canchada (Gortari, 2008: 4).

En un inicio, la creación y el funcionamiento del INYM fueron elogiados por diversos actores del sector. No obstante, las críticas no tardaron en aparecer. Entre sus primeras medidas, el INYM ha fijado un precio —que teóricamente aparece como de cumplimiento obligatorio— por encima de lo que se estaba pagando en el mercado. Según estimaron informantes calificados, algunos secaderos e industriales han encontrado métodos para evitar pagarlo (Entrevista personal, 03/05/2012). En el marco de un sector con abundante materia prima, tratar de imponer un precio mayor a los que efectivamente suelen pagarse y desestimar los problemas estructurales que implica una demanda oligopólica impide la consecución de una distribución más democrática de la renta agraria.

Un comunicado (Red Latinoamericana de Comercio Comunitario, 2005, citado en García, 2012) elaborado por organizaciones de interés<sup>13</sup> ligadas a la pequeña y mediana producción de yerba mate, señala que este era el único producto de la canasta familiar con estampilla fiscal, situación que redundaba en una carga impositiva significativa. En dicho documento se estimaba que en aquel año la yerba mate generaría cerca de mil millones de pesos, siendo la recaudación impositiva del orden de los \$240.000.000, valor que duplicaba la correspondiente a 2002. No obstante, la postura de estas organizaciones resulta crítica. Según estas, el

---

13 Las organizaciones firmantes de este comunicado han sido el mam (Movimiento Agrario de Misiones), la racj (Red Argentina de Comercio Justo), el Foro Social Mundial en Argentina —Comité de Movilización Buenos Aires— Área de Economía Social y Solidaria), la Cooperativa Chico Mendes (Italia - Tiendas de Comercio Justo) y la relacc Mercosur (Red Latinoamericana de Comercio Comunitario, 2005). Documento disponible en <http://www.argentina.attac.org/documentos/14.11.html>

dinero recaudado mediante el estampillado —ya en 2004 llegaba a \$8.500.000— fue funcional al mantenimiento del directorio del INYM. En resumidas cuentas, contribuyó a consolidar la privatización del control impositivo, dado que el organismo sólo se encarga del control fiscal. Como se considera en el citado documento, las principales agroindustrias que logran integrar el proceso productivo de la yerba mate (producción primaria, secadero, molinos y comercialización) son las que poseen capacidad de influir y hasta determinar las reglas de juego a través de sus representantes en el directorio del INYM. Junto a los hipermercados, son las que actúan como formadores de precios (ibídem).

Un primer balance sobre el funcionamiento de este instituto fue realizado por Gortari (2008: 2, citado en García, 2012) quién basándose en las disposiciones establecidas en el Boletín Oficial de la República Argentina (2002) consideraba que en relación a la representación política y gremial y tras cinco años de funcionamiento, las potestades regulatorias del INYM mostraron sus límites en cuanto a las posibilidades de intervención pública transformadora. Esto acontecía debido a la escasa capacidad del Instituto para incidir en una re-regulación del sector en vistas a una mejora en los ingresos de los productores. Los aumentos reales de precios percibidos por los productores resultan insignificantes si se observa la evolución de la participación de los distintos actores en el precio del producto final (García, 2012). La ausencia del Mercado Consignatario se constituye en uno de los principales elementos para la crítica referida al funcionamiento.

## Para la discusión

Como puede apreciarse a partir de la información presentada, las tres actividades agrícolas aquí expuestas poseen

como factor común una organización bajo el esquema de la agricultura familiar. Lógicamente, ello no implica desconocer la multiplicidad de actores agrarios que pueden diferenciarse en alguno o múltiples aspectos e incluso desarrollarse bajo esquemas plenamente capitalistas. No obstante, el sector de la agricultura familiar representa un grupo heterogéneo, aunque de una magnitud insoslayable, incluso reconocida directa o indirectamente en los instrumentos de las políticas públicas.

Entonces, si consideramos la necesidad de una distribución más equitativa de la renta agraria a través de esquemas de agricultura familiar, debemos repensar los desafíos de las políticas públicas con inspiración regional en las actuales circunstancias de reposicionamiento estatal. En suma, un intento en tal sentido podría iniciar por plantear los tres roles de la burocracia al que aquí hemos aludido (sectorial, mediador e infraestructural) en relación a las actividades indagadas. En la siguiente tabla se exponen algunos de los roles de las burocracias en tanto «arenas en conflicto» (ver página 347).

Por lo expuesto en el Cuadro N° 1, entendemos que en el mejor de los casos, las políticas públicas expresan un desconocimiento parcial de los conflictos inherentes a las diferentes actividades en las que operan o una subestimación de cómo operan las relaciones de subordinación en el interior de las diversas actividades productivas. Puede observarse una apreciable distancia entre la formulación de la política pública y su implementación, con lo cual los beneficios inicialmente destinados a la agricultura familiar pueden ser apropiados y resignificados por los principales actores de las diversas producciones. Ello no implica desdeñar o desestimar el apoyo que significa un reposicionamiento estatal en el cual la agricultura familiar posee un lugar en la agenda de las políticas públicas. Estos resultan ser intentos

**Cuadro 1. Roles de la burocracia estatal (algunos casos identificados en las regulaciones tabacalera, vitivinícola y yerbatera a principios de Siglo XXI**

Rol	Tabaco	Vitivinicultura	Yerba Mate
<b>Sectorial</b>	Administración y control del FET y el PRAT.	Desarrollo de organismos de control y ejecución de políticas públicas como el INV y la COVIAR.	Control de precios de yerba mate elaborada, fiscalización y estampillado.
<b>Mediador</b>	Existencia y consolidación del precio FET, establecimiento de patrón tipo, institucionalización de precios por debajo del costo de reproducción, ausencia en el control de la implementación del paquete tecnológico.	Promoción mediante el PEVI de la consecución de tendencias globalizantes de la vitivinicultura.	Promoción en el INYM una dinámica de regulación favorecedora del <i>statu quo</i> .
<b>Infraestructural</b>	Búsqueda de viabilidad económica en la unidad doméstica.	Búsqueda de viabilidad económica en la unidad doméstica.	Búsqueda de viabilidad económica en la unidad doméstica.

Fuente: Elaboración propia.

valiosos e incluso exitosos. Sobre todo si consideramos su utilidad para atender demandas que de ser insatisfechas podrían movilizar a los actores implicados, integrarlos en torno a una nueva construcción de pretensiones hegemónicas. Atisbos de esto pueden registrarse cuando empiezan a cuestionarse abiertamente los roles sectorial, mediador e infraestructural de las burocracias. A nuestro juicio, el

problema de tales cuestionamientos reside en que resultan inciertas las procedencias y los objetivos de quienes dicen representar tal o cual la actividad. Una cuestión es arrojarse el papel de representante —figura en la que indudablemente pueden conjugarse las capacidades de incidir en medios de comunicación y/o en las burocracias estatales a partir de ser funcional a intereses de los principales actores— y otra bien distinta es representar los intereses de los agricultores familiares.

En definitiva, más que actuar en alguna etapa específica de las políticas públicas (diseño, formulación, etc.), el accionar empresario participa en distintas y sucesivas instancias, de acuerdo a la naturaleza de la política instrumentada. Incluso, inciden las dinámicas y necesidades de las burocracias estatales, las cuales como aquí observamos, poseen al menos tres roles definidos.

En términos de propuesta metodológica, el empleo de un marco de referencia para el abordaje de las economías regionales nos brindará herramientas para efectuar preguntas al objeto. Ello resulta relevante para intentar trascender una descripción construida para fines que posiblemente sean diferentes para quienes estamos interesados por develar los procesos de subordinación en las economías regionales, descripción sobre la cual podemos no disponer de información cuantitativa o cualitativa con la que cotejar los datos expresados. Con ello no estamos desestimando el potencial valor del que dispone una descripción sobre el objeto de estudio, aunque entendemos que ese potencial puede hacerse efectivo si se encara la tarea de conocer, por caso, un complejo agroindustrial o una dinámica de expansión de la frontera agrícola a partir de un marco teórico-metodológico que guíe nuestra indagación.

En las líneas a través de las que se desarrolló este capítulo se expusieron escalas, niveles, procesos y dimensiones

que pretenden ofrecer herramientas de análisis para los complejos agroindustriales de las economías regionales de Argentina a principios de siglo XXI. Si bien se trata de arsenal conceptual que surge de lecturas de inspiración regulacionista, pretende ser un marco de referencia para abordajes que se interroguen acerca de la naturalización de los procesos de subordinación, sobre las distancias reconocibles entre el diseño e implementación de las políticas públicas, así como en las diferentes percepciones que sobre un objeto de estudio se puede asumir en función de qué preguntas realicemos.

## Bibliografía

- Altschuler, Bárbara y Patricia Collado (2012) «Cadena Agroindustrial Vitivinícola en el primer decenio del Siglo XXI: transformaciones y continuidades». En Rofman, A. y A. García (coord.) «Dinámicas productivas en áreas rurales de Argentina: cambios y desafíos para la regulación pública del Bicentenario». Acuerdo Plan Fénix-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires.
- aglietta, Michel (1999) *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid, Siglo XXI editores.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (2002) «La trama vitivinícola argentina a principios del siglo XXI. Rasgos estructurales, mutaciones en el contexto operativo sectorial y lineamientos de políticas públicas». Mendoza, mimeo.
- Barsky, O. y L. Fernández (2005) *Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural*. Buenos Aires: SAGPYA-RIMISP.
- Blanco, Jorge (2007) «Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico». En Fernández Caso, María Victoria y Raquel Gurevich (coord.) *Geografía, nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Bertoni, Leandro (1995) El complejo tabacalero y la intervención estatal. En Giarraca, N., S. Aparicio, C. Gras y L. Bertoni (comp.) *Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires, La Colmena.

- FHyCs (2012) *Pre Informe del Censo Provincial de Tareferos*. Disponible en <http://www.fhycs.unam.edu.ar/content/view/2455/1/>
- Filadoro, Ariel (2014) «El análisis económico regional desde una perspectiva multiescalar. Una propuesta de conceptualización y método». XV Encuentro de Economías Regionales de la Red del Plan Fénix, Buenos Aires, FCE-UBA.
- Gajst, Natalia (2010) «La escuela francesa de la regulación: Una revisión crítica». En *Visión de Futuro*, Vol. 13, N° 1, junio 2010. Disponible en [www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-87082010000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082010000100001&lng=es&nrm=iso) acceso: 21/10/2014.
- García, Ariel (2012) «Articulaciones entre agriculturas familiares y agroindustrias en Argentina: mecanismos y desafíos para la regulación». XXXII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia, UNNE-IIGHI.
- García, Ariel (2014) «Espacio y poder en las políticas de desarrollo. En búsqueda de un marco teórico-interpretativo para escenarios emergentes». En García, A. (comp.) *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo xxi*. Buenos Aires, CEUR-CONICET.
- Giménez, M.L. (2003) «Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la provincia de Salta». Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados y Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.
- Gortari, Javier (2008) «El Instituto Nacional de la Yerba Mate en la encrucijada: interpelación social a las medias tintas de la regulación "posmoderna"». Memorias del VIII Encuentro Nacional de la Red de Investigadores en Economías Regionales. Santa Fe, Editorial UNL.
- Kelly, Philip (1999) «The geographies and politics of globalization». En *Progress in Human Geography*. Vol. 23, N° 3. Disponible en <http://www.uk.sagepub.com/dicken6/Additional%20Resources%20for%20Geography/Sage%20articles/Kelly.pdf>
- Lacoste, Yves (1988) *A geografia. Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas, Editora Papirus.
- Martín, F. (2009) «Las transformaciones recientes en la agricultura de oasis en Mendoza, Argentina. Una aproximación al caso de la reestructuración vitivinícola desde la economía política de la agricultura». Tesis de Maestría en Estudios Sociales Agrarios. Buenos Aires, FLACSO.

- MECON (2011) «Complejo yerbatero». En *Serie Producción Regional por Complejos Productivos*. Disponible en [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo\\_Yerbatero.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Yerbatero.pdf)
- Oszlak, Oscar (2006) «Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas». En *Revista Postdata*, N° 11, Buenos Aires.
- PEVI (2004) Plan Estratégico para la Vitivinicultura, Mendoza.
- Rau, Victor (2009) «La yerba mate en Misiones (Argentina) Estructura y significados de una producción localizada». En *Agroalimentaria*, Vol. 15, N° 28, enero-junio, 2009, págs. 49-58. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.
- Ruiz López, Domingo y cádenas ayala, Carlos (2004) «¿Qué es una política pública?» En *IUS. Revista Jurídica*. Universidad Latina de América. Disponible en <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>





## Acceso al conocimiento y a las semillas: dinámicas de producción y apropiación

*Cecilia Gárgano*

En el marco de este Seminario se han recorrido, en forma transversal, ciertas problemáticas. Por ejemplo, las transformaciones productivas vinculadas a la sojización, al proceso de agriculturización en sí, o las dinámicas de reproducción de la agricultura familiar. La clase de hoy, como sabrán, está dedicada a la cuestión tecnológica en relación a esta franja de productores. En rigor, este tema se planteará en profundidad en el segundo bloque de la clase. Para comenzar, la propuesta es plantearles un interrogante, vinculado a la orientación de la tecnología agropecuaria y del conocimiento científico relacionado con el agro, que se genera en el sector público. En otras palabras, ¿para quién y para qué se produce ciencia y tecnología (CyT) desde el Estado, y qué vinculación tiene la orientación de esta producción con transformaciones económicas, políticas y sociales? Obviamente, esta pregunta se relaciona con el universo de productores al que está (o no) dirigida esta producción, pero en la clase de hoy vamos a centrarnos de este lado del problema, la producción de conocimiento. Y lo vamos a hacer a partir de un recorrido histórico, entre otras cosas, por

deformación profesional, pero fundamentalmente con un sentido: problematizar cómo inciden en el presente las formas que en el pasado reciente ha asumido esta dinámica. Más puntualmente, me voy a referir al ámbito del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y a algunas de sus agendas de investigación, en particular a investigaciones orientadas a la producción y difusión de semillas.

Dos aclaraciones antes de entrar de lleno en tema, referidas a la noción de «tecnología», agropecuaria en este caso, y de «conocimiento científico». Como sabrán, hay una gran variedad de enfoques en el llamado campo de estudios CTS (ciencia-tecnología-sociedad). Hoy vamos a estar hablando de la producción de CyT entendiendo que ésta posee una determinación histórica, y que su dinámica, como la de cualquier producción social contemporánea, se encuentra atravesada por la lógica de producción y reproducción del capital. La segunda es sobre el concepto de Estado, no para detenernos en un debate que, todo sabemos, excede esta clase, el seminario, y hasta casi toda la cursada... pero sí para que tengan presente que, cuando hablemos de «Estado», no tratamos con un agente neutral, ni con una injerencia en el sentido weberiano solamente, hablamos de un garante y reproductor de las relaciones sociales de producción. Por eso, hay que tener cuidado con la oposición que haremos entre el sector público, encarnado en este caso en el INTA —que, como sabrán, es un organismo estatal— y el sector privado, con sus diversas fracciones internas. Esta oposición entre lo público y lo privado es bastante más compleja que binaria. Y esto, también, porque además de cumplir este rol general (de garante del orden existente), que en el capitalismo todos sabemos lo que implica, también vamos a entender al Estado y a sus instituciones, como arenas en disputa.

Ahora sí, lo prometido. ¿Quién puede decirnos qué es el INTA y qué saben de su historia? Si bien sus primeros

antecedentes datan de 1946, el INTA fue creado en 1956 durante la dictadura que derrocó al primer gobierno peronista, en el marco del llamado Plan Prebisch.<sup>1</sup> Desde entonces, estuvo presidido por un Consejo Directivo, verdadero enlace con el Poder Ejecutivo, las universidades y las principales entidades agropecuarias del país, que tuvieron desde un inicio voz y voto. Fue el primer organismo dedicado oficialmente a la investigación y extensión rural del país y en toda América Latina; recibió un importante número de estaciones experimentales que estaban en manos del entonces Ministerio de Agricultura, y un Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias, que hoy sigue ubicado en Castelar, en la zona oeste de la provincia de Buenos Aires. El INTA se organizó creando nuevas estaciones experimentales y agencias de extensión rural, que lograron una cobertura territorial única. Rápidamente incorporó una amplia cartera de proyectos en aspectos relevantes para la producción agropecuaria del país. Desarrolló múltiples investigaciones vinculadas al estudio de condiciones ambientales, a la producción animal y vegetal. Fue pionero en realizar estudios abocados a la conservación de suelos, y encargado de llevar «el Ministerio al campo» a través de sus extensionistas.

Además de contar con el logro de algunos hitos, como la vacuna oleosa contra la aftosa, el INTA fue un agente clave en el proceso de transformaciones registrado en la década de 1970 en la agricultura local, cuyo cambio tecnológico principal estuvo protagonizado por la obtención de semillas mejoradas. Las transformaciones que por entonces experimentaba la agricultura argentina, con eje en la región pampeana, se vinculaban como hito local a los ecos que la

---

1 Prebisch, en su calidad de secretario ejecutivo de la CEPAL, recomendó la creación del INTA y puso en discusión la actividad (o inactividad) en materia de ciencia y tecnología del país. El Plan fue criticado por la apertura económica propuesta y la relación que delineaba con los capitales extranjeros.

llamada «revolución verde» generaba a nivel internacional. Como sabrán, a lo largo de esta década el crecimiento de la producción agrícola pampeana, que ya venía en ascenso en la década anterior, se torna vertiginoso, hasta alcanzar una cosecha récord a nivel nacional en 1984-1985. Como puntualiza Balsa (2006), se trata de 36 millones de toneladas de cereales y oleaginosas en la región pampeana y 44 millones de toneladas en todo el país. Si bien la mecanización de la producción y la difusión de técnicas de cultivo y prácticas agronómicas fueron un aporte necesario en este proceso, el núcleo del cambio tecnológico estuvo protagonizado por el mejoramiento genético incorporado a las semillas. Un lugar destacado lo protagonizaron nuevas variedades de trigos (los «trigos mexicanos») y los híbridos de maíz (y también de sorgo y girasol). Paralelamente, es en estos años cuando va a producirse la introducción sistemática de la soja, que luego bajo otras transformaciones (más conocidas seguramente por todos) alcanzará su *boom* en la década de 1990. ¿Cuál fue, entonces, la trayectoria de investigación del INTA? ¿Cómo se vincula con las transformaciones económicas, políticas y productivas? Y, lo que nos interesa, ¿qué podemos inferir de esta dinámica de producción y apropiación de tecnología agropecuaria?

El INTA tuvo un accionar reconocido en trigo, por obtener los famosos «trigos enanos» a partir de cruces con variedades de origen mexicano. También fue central para la introducción de la soja en el país, cuando aún no era un cultivo descomunemente rentable. De hecho, este accionar temprano, ligado a la definición de un mapa territorial de ensayos, al establecimiento de planes de investigación, al trabajo de adaptación y difusión, fue una condición necesaria para la posterior expansión comercial, de la que el sector público no participaría. Sin embargo, nos vamos a centrar en su trayectoria en maíz. ¿Por qué? Porque en la obtención

de híbridos de maíz el conocimiento plausible de ser apropiado con fines lucrativos cumple un rol fundamental, que lo diferencia de otros cultivos. Vamos a ver de qué se trata esto intentando no ponernos excesivamente técnicos: lo que nos interesa acá es aproximarnos a cómo funciona y qué consecuencias tuvo (y tiene) la lógica de producción del conocimiento involucrado en estas nuevas semillas.

## **Híbridos de maíz y apropiación de conocimiento público**

El maíz híbrido es el cultivo que resulta de la mezcla entre dos o más variedades de maíz con el objetivo de hacerlos más resistentes a problemas o enfermedades que naturalmente afectan a los cultivos. En el caso de las especies autógamias, como el trigo y la soja, el agricultor puede hacer su propia semilla, porque la semilla que dio origen a la planta y el grano cosechado contienen la misma información genética. En cambio, en las alómagas, como el maíz, el grano cosechado no puede ser usado como simiente, lo que obliga al agricultor a recurrir periódicamente al mercado para comprar semilla. El atractivo comercial de los híbridos de maíz se explica en buena medida por esta característica. A partir del descubrimiento en 1903 del «vigor híbrido», comienzan las investigaciones en Estados Unidos, que es el primer país en desarrollar híbridos comerciales hacia 1931. En Argentina, el Instituto de Investigación Agrícola de Santa Fe (en 1945), la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y la Estación Experimental Pergamino fueron los primeros en obtener maíces híbridos. Con la creación del INTA, fue éste el que lideró la investigación, obtuvo e inscribió híbridos comerciales.

En esta primera etapa, la inversión en investigación y desarrollo, financiada por el Estado, permitió generar planes

y equipos de investigación que como resultado dieron los primeros híbridos, cuando la industria semillera se encontraba en una etapa incipiente. Pronto, el marco regulatorio generó condiciones disímiles para la investigación del ámbito público y para la actividad privada. Mientras que, en 1959, para los híbridos generados por el INTA se organizó un régimen de público acceso a sus líneas componentes (conocido como «pedigree abierto»), los híbridos del sector privado contaron con la protección (el «pedigree cerrado») de las fórmulas que los integraban. En los hechos, esto generó que las empresas comenzaran a utilizar como propios los resultados obtenidos por los investigadores del INTA. En paralelo, se producía también una frecuente migración de investigadores ya formados, que conseguían mejores salarios en el ámbito privado, lo que implicaba también una migración (el famoso «know how») de las prácticas realizadas.

En 1970, en paralelo a la creciente concentración del mercado de la actividad semillera, fue transformándose la protección jurídica de las innovaciones, que afectaron principalmente a los híbridos de maíz. La legislación internacional, basada en la defensa de la propiedad de los obtentores, el *Plant Breeders Right*, buscó limitar la multiplicación por parte de terceros y la venta de las semillas obtenidas sin previo pago de regalías. En Argentina, la Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, promovida por las grandes empresas productoras de semillas, otorgó esa «protección» al sector privado. Sancionada en 1973, entró en vigencia en 1978 y reforzó la legislación que ya se encontraba vigente desde 1959. Como señalan Katz y Bercovich (1988), el sector privado fue apropiándose de las líneas desarrolladas por el sector público, de libre disponibilidad, hasta marginar del mercado a los híbridos oficiales.

La dinámica de investigación local permaneció asociada a la creciente tendencia internacional hacia la privatización del conocimiento científico. En nuestro país, desde 1976, el incremento de esta tendencia coincidió a su vez con el crecimiento de la «patria contratista», de la lógica de subsidiaridad del Estado, del armado de los pilares para lo que, décadas después, se concretaría con la privatización del entramado productivo. La intervención militar del INTA dejó un saldo de cinco trabajadores detenidos-desaparecidos, tres asesinatos y centenares de cesantías. Junto al embate represivo, tanto la situación del agro como la orientación de las agendas de investigación en general y en semillas en particular, experimentaron profundas transformaciones.

En el INTA, en 1979, se organiza una nueva política de vinculación tecnológica basado en ceder los recursos fitogenéticos a los criaderos privados. En 1973 los híbridos oficiales inscriptos eran ocho y el porcentaje medio de híbridos de *pedigree* abierto (es decir, los públicos) representaba el 22 % del total de la producción semillera de híbridos. Sin embargo, entre 1975 y 1980, el porcentaje de semilla híbrida del sector público había caído al 2,7 %, existiendo solamente dos híbridos oficiales inscriptos en 1983 (Gutiérrez, 1986). Si bien entre 1976 y 1986 el INTA no inscribió ningún híbrido, se ha estimado que dos líneas públicas permanecieron presentes en el 80 % de los cultivares (Katz y Bercovich, 1988).

¿Quiénes dominaban para entonces el mercado de semillas híbridas? Principalmente, filiales de grandes transnacionales, todas empresas productoras de híbridos fusionadas con grades farmacéuticas, y Pioneer, que era para 1985 la firma líder en maíces híbridos en Estados Unidos. A nivel local, la incorporación de híbridos que impulsaron un salto en la productividad agrícola fue liderada por el sector



agropecuario pampeano de mayor capitalización. La velocidad del crecimiento de la producción agrícola pampeana se nutrió de los avances técnicos y científicos que intensificaron los rendimientos, y de la creciente demanda internacional de mercancías agrarias. Asimismo, el gran proceso de concentración y centralización se explicó, en gran parte, por la creciente dependencia de insumos externos, que beneficiaría a las empresas extranjeras, acentuando las economías de escala de grandes terratenientes. Para mediados de la década de 1980, en sintonía con las políticas impuestas desde 1976 y el fuerte deterioro del mercado interno, las economías regionales atravesaban una crisis profunda (Manzanal y Rofman, 1989). Si bien históricamente la producción agropecuaria, en especial la radicada en pampa húmeda, ha podido apropiarse de una renta diferencial aprovechando las ventajas existentes, tampoco el agro pampeano estuvo exento de agudas problemáticas sociales y económicas. El acceso a las innovaciones permaneció restringido a los grandes productores capitalizados, mientras que los minifundistas y familiares no contaron con las condiciones para reimplantar las nuevas variedades y esperar su entrada en producción, incorporar los insumos y maquinaria «de punta», ni realizar los tratamientos sanitarios correspondientes. La reorganización del agro, fuertemente ligada a las fluctuaciones en la demanda internacional, alcanzaría en las décadas subsiguientes nuevos umbrales signados por la concentración en manos de un puñado de transnacionales del comercio agrícola a nivel mundial y por el constante incremento de la emigración rural. Al igual que en todo proceso de concentración y centralización del capital, la expansión registrada en el medio rural, lejos de haber modificado los históricos problemas del sector, agravaría las condiciones de vida y de trabajo de la población implicada (Aparicio,

2011), produciendo situaciones de extrema pobreza, junto a nuevas problemáticas sociales, económicas y ambientales.

Para 1983, una memoria técnica de la Estación Experimental de Famaillá del INTA señalaba: «La descapitalización de los productores, el desaliento y la quiebra financiera hicieron que solamente las empresas de mediana y gran magnitud recurrieran a la consulta y aplicación de tecnología (INTA, 1983)». La observación resumía la consolidación de un público minoritario y concentrado como principal usufructuario de las tareas del organismo.

En 1987, el INTA fue pionero en organizar los «Convenios de Vinculación Tecnológica» con empresas, vigentes en la actualidad. En plena crisis económica de 1990, la búsqueda de fondos externos que financiaran las investigaciones le permitió sobrevivir. El costo, en el que los programas de fito-mejoramiento fueron el eje, consistió en profundizar la cesión de conocimientos y resultados, que, obtenidos en su ámbito, pasaban a ser comercializados por grandes firmas, exponentes del incesante proceso de concentración e internacionalización del sector.

## Hoy...

En la actualidad, la producción de semillas es uno de los mercados más concentrados, en Argentina y en el mundo entero. ¿Podemos, entonces, pensar en políticas públicas orientadas a la agricultura familiar sin avanzar en herramientas que permitan que los agricultores accedan a semillas de calidad? Cada uno de ustedes podrá pensar qué estrategias hace falta encarar para promover un modelo agropecuario alternativo, justo, el adjetivo que mejor se lo describa. Lo que es seguro es que la cuestión científica y tecnológica no juega un rol menor en esas transformaciones, y

que si no se avanza en mirar críticamente cómo se organiza este ciclo (quién y para qué apropia sus resultados), tenemos un cuadro incompleto. El proceso social de creación de conocimiento y su potencialidad —esta es mi postura— se rompe cuando se subordina a la lógica sustentada en la búsqueda de ganancia, que por definición se opone a la resolución de necesidades sociales. Como bien señala Agustín Lage, la propiedad privada y la economía de mercado no son dispositivos de conexión de la ciencia con la economía: son obstáculos. La semilla, patrimonio de la humanidad desde hace miles de años, no fue la única que se transformó en mercancía. Más lentamente, también lo hizo el propio conocimiento científico-tecnológico.

## Bibliografía

Aparicio, S. (2011) Disertación realizada en el marco de la actividad *¿Dos argentinas agropecuarias?* Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti», Facultad de Filosofía y Letras. Disponible en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3331>

Balsa, J. (2006) *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense. 1937-1988*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Gárgano, Cecilia (en prensa). «Semillas, ciencia y propiedad. Una mirada al ciclo de producción de conocimiento en el INTA de Argentina». En *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*.

———. (2014) *Ciencia, tecnología y dictadura: producción de conocimiento e intervención militar en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1973-1983)*. Tesis doctoral. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

———. (2013) «Ciencia y dictadura: producción pública y apropiación privada de conocimiento científico-tecnológico. Dinámicas de cooptación y transferencia en el ámbito del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la

- última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)». En *Crítica y Emancipación. Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 10, págs. 131-170.
- . (2011) «Ciencia, tecnología y dictadura: la reorganización de las agendas de investigación y extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)». En *Realidad Económica*, N° 258, págs. 120-149.
- Gutiérrez, M. (1986) *Semillas mejoradas: Tendencias y rol del sector público*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Katz, C. (1996) «La concepción marxista del cambio tecnológico». En *Revista Buenos Aires. Pensamiento Económico*, N° 1, págs. 155-180.
- Katz, J. M. y N. Bercovich (1988) «Innovación genética, esfuerzos públicos de investigación y desarrollo y la frontera tecnológica internacional: nuevos híbridos en el INTA». En *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 110, págs. 209-243.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1989) *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.



# La cuestión tecnológica

*Carlos León*

En esta unidad del programa se tratará la «cuestión tecnológica» en el sector agropecuario, desde dos perspectivas: i) en relación a las unidades agropecuarias capitalizadas y b) en lo atinente a la pequeña producción.

En este capítulo se desarrollará el primer punto, es decir, el desarrollo de la tecnología agropecuaria en las unidades agrícolas capitalizadas.

Previo al tratamiento específico del tema, se considera necesario introducir los conceptos básicos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) y las características del proceso innovativo, es decir: la producción, difusión y absorción de conocimientos y el concepto de redes de innovación.

Del mismo modo, al iniciar el tratamiento específico de la tecnología agropecuaria, se consideró importante una breve introducción en relación a los orígenes del desarrollo de la CTI en el sector agropecuario de Argentina y el rol desempeñado por el Estado.

## **El concepto de ciencia, tecnología e innovación**

El desarrollo del conocimiento puede tener como objetivo la Investigación y Desarrollo con el objeto de generar

conocimiento por sí mismo, o bien aplicarlo, es decir, utilizarlo en los procesos productivos intentando una valoración económica, que es la esencia de lo que se denomina innovación tecnológica.

En la actualidad, a diferencia de lo que ocurría hace décadas, a veces es difícil precisar si la Investigación y Desarrollo es ciencia «básica» o «aplicada», entendiendo este último concepto como muy cercano al de innovación.

Hasta la primera mitad del siglo XX, se consideraba lógico transitar primeramente el desarrollo de la ciencia básica y a partir de los conocimientos hallados evaluar la posibilidad de su valoración en el mercado.

Las transformaciones económicas que tuvieron lugar a nivel internacional, especialmente luego de la crisis petrolera de principios de la década de 1970, dieron lugar a la percepción de cambios en esta relación directa entre ciencia básica e innovación.

En alguna medida, la emergencia de Japón como potencia económica a partir de ese entonces demostraría que un país que había sido derrotado en la Segunda Guerra Mundial y que carecía de una importante base de Investigación y Desarrollo, podía posicionarse fuertemente en el mercado internacional con productos altamente innovativas. Es decir, existía suficiente conocimiento a nivel mundial para poder ser aplicado en la producción.

Era cuestión de articular ese conocimiento con las necesidades que provenían del mercado y transformar, de algún modo, el perfil gerencial de las empresas, jerarquizando la importancia de la innovación tecnológica.

No es casualidad que Japón, con el objeto de avanzar en logros innovativos, haya sido uno de los primeros países en capitalizar el concepto de «conocimiento tácito», para lo cual necesitó de la asistencia y colaboración de obreros y técnicos de sus industrias.

El concepto de conocimiento tácito parte de la premisa de que los trabajadores de una empresa, en su práctica y experiencia cotidiana, llegan a «saber» mucho más de lo que explicitan a diario. Por lo tanto, utilizando y atendiendo a esta experiencia, es posible enriquecer el proceso productivo, especialmente en lo que a innovación tecnológica se refiere.

De algún modo, la utilización del conocimiento existente para su aprovechamiento en la producción es también lo que ocurrió con los algunos países europeos, al recuperarse de la destrucción de la Segunda Guerra Mundial. Aprovecharon la I+D para recomponer su producción agropecuaria, y en pocos años, a partir de fines de la década de 1960, lograron posicionarse como importantes productores de cereales, carnes, azúcar, entre otros.

La innovación tecnológica «de frontera», es decir, la creación de nuevos procesos y productos tecnológicos con elevado nivel de originalidad, se concentra fuertemente en un reducido número de países «desarrollados». Los países «subdesarrollados» son en gran medida importadores de conocimiento.

Así, por ejemplo, en América Latina, y/o en Argentina, si bien existe I+D a nivel de sus instituciones científico tecnológicas, normalmente predomina el desarrollo de innovaciones dentro de la frontera, es decir, de menor envergadura científico tecnológica.

De este modo, los países en vías de desarrollo suelen ser importadores de bienes de capital y licencias de tecnología. Sus exportaciones, como las de origen agropecuario de Argentina, ya sea a nivel primario, o sus manufacturas, contienen bajo valor agregado o menor nivel innovativo, en términos relativos.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados industrialmente, en los países en vías de desarrollo los



mayores esfuerzos en Ciencia, Tecnología e Innovación provienen de las instituciones públicas. Es el caso de Argentina, Brasil y otros países de la región.

Existe una calificación de los países de acuerdo a un índice de actividad tecnológica que relaciona los gastos de I+D en relación a su PBI. Argentina, al igual que Brasil y Chile, se ubica por debajo del 1 %, a diferencia de países industriales, que duplican o triplican este guarismo.

Muchas evidencias demuestran la necesidad de constituir redes de aprendizaje entre instituciones públicas y privadas, nacionales, provinciales, locales, con el objeto de lograr sistemas locales y regionales de innovación que posibiliten el desarrollo innovativo.

En el caso de Argentina, existen interesantes experiencias de creación de aglomerados productivos en los que intervienen instituciones públicas de CyT, universidades, asociaciones de productores agropecuarios, cooperativas, etc., con el objeto de elaborar un plan estratégico que se oriente a elevar la productividad y el valor agregado en una cadena de base agropecuaria.

Es decir que el proceso innovativo, independientemente del esfuerzo individual de un productor agropecuario o de un empresario, necesita de redes de interacción que posibiliten la creación, transferencia y adopción de tecnología. Los procesos innovativos se aceleran en un marco sistémico desde el punto de vista institucional.

## **Las innovaciones científico-tecnológicas y el pensamiento económico**

En la concepción de la economía neoclásica ortodoxa, hoy dominante en nuestra sociedad, el conocimiento

científico tecnológico se asimila con el de información, de modo tal que la innovación es parte de la llamada «función de producción».

Esto significa que la necesidad de innovar, de aplicar el conocimiento científico a los procesos productivos es, para la economía neoclásica, una decisión individual de un productor o empresario, que en función de los «precios relativos» elige una determinada modalidad de producción.

Esta concepción económica desconoce la importancia de los procesos de aprendizaje, de identificación y valoración del conocimiento tácito, de la desigualdad de condiciones de la pequeña producción ante la complejidad de la innovación, de la incertidumbre que implica desarrollar procesos innovativos, entre otros.

Por lo tanto, no propicia la intervención del Estado en el impulso de la innovación tecnológica, desconociendo la necesidad de instrumentos y políticas públicas, de financiamiento, de subsidios a la innovación tecnológica de la pequeña producción, de la vinculación tecnológica entre instituciones de CyT y los productores, etc.

Por el contrario, la economía clásica analizó los procesos tecnológicos innovativos en función del desarrollo de la sociedad.

Para los economistas clásicos, como C. Marx, lo mismo que para A. Smith y D. Ricardo, son los seres humanos los que generan valor y el trabajo adquiere una dimensión social donde cooperan ingenieros, técnicos, obreros, etc.

Del mismo modo, la economía clásica considera que son las necesidades cambiantes de los seres humanos las que determinan la dirección del progreso científico tecnológico, y el progreso técnico se basaría en un incremento de la composición orgánica del capital, es decir, en un permanente aumento de la inversión en equipamiento y maquinaria en relación al trabajo humano.

La economía clásica considera que en una economía capitalista los empresarios se ven obligados a innovar de manera permanente, para seguir sobreviviendo.

Marx consideraba que el incremento del capital constante iba a llevar a que las actividades productivas necesitaran de modo progresivo una fuerza de trabajo de nivel intelectual cada vez más alto.

Recurriendo a elementos de la teoría de Marx y observando la realidad, el economista J. Schumpeter, que vivió entre 1883 y 1950, elaboró una crítica de los enfoques neoclásicos y keynesianos dominantes en su época.

Hoy se lo considera un autor muy influyente a la hora de analizar la dinámica del cambio tecnológico. Schumpeter afirmaba que la innovación tecnológica era la principal causa de las fluctuaciones cíclicas que experimentaba la economía.

Se refería a las «innovaciones radicales» como aquellos cambios que desplazan el anterior punto de equilibrio del sistema, destruyendo antiguos mecanismos de producción y creando otros nuevos. Es decir que la evolución innovativa sería «desequilibrante» y las empresas deberían adaptarse o extinguirse

## **El Desarrollo de la Ciencia y Tecnología en el sector agropecuario en Argentina**

El desarrollo de la CyTagropecuaria en Argentina —a diferencia de lo que se piensa de manera corriente— se inició muchas décadas antes de la creación del INTA en 1956.

Hacia principios del siglo pasado, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería se hicieron importantes esfuerzos para el desarrollo científico y tecnológico con el objeto de ser utilizados en el sector productivo.

Hacia el año 1912, el Ministerio de Agricultura y Ganadería inició la creación de las primeras Estaciones Experimentales, como por ejemplo la de Pergamino. Inmediatamente contrató a genetistas extranjeros con el fin de realizar las primeras investigaciones nacionales en trigo y al mismo tiempo lograr capacitar a profesionales del país.

Un ejemplo destacado fue la contratación del genetista inglés William Backhouse, quien a partir del año siguiente se instaló en aquella Estación Experimental para coordinar el primer programa de genética en trigo.

Desde entonces, el Ministerio de Agricultura desarrolló un conjunto de variedades de trigo que posibilitaron la expansión del cultivo y el destacado lugar que Argentina ocupó en el mercado de exportación de ese cereal.

Otro ejemplo que es importante resaltar es el de la sanción de la Ley de Granos y Elevadores en 1935, que contenía objetivos específicos de fomento de la genética de los cereales.

En el caso del maíz, en 1923 se contrató al genetista norteamericano T. Bregger para iniciar un programa de investigación y producción de híbridos de maíz en la misma Estación Experimental de Pergamino, donde se formaron los primeros fitotecnistas dedicados al maíz.

En cuanto a la investigación sobre híbridos de maíz, debe mencionarse los esfuerzos desarrollados por S. Horovitz desde la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UBA hacia 1930. Este investigador argentino se había formado en esta línea de investigación en la Universidad de Cornell. Posteriormente, continuó su trabajo desde el Instituto Fitotécnico de Santa Catalina, dependiente de la Universidad de La Plata.

A los ejemplos anteriores podrían agregarse una importante cantidad de investigaciones en otros cultivos y en

distintas Estaciones Experimentales del país, durante las primeras décadas del siglo XX.

En lo relacionado a la mecanización agrícola, los primeros esfuerzos oficiales de envergadura en ingeniería orientados al desarrollo de la industria nacional se remontan a 1952, con el inicio de la fabricación de tractores desde las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME). La producción nacional fue de 1.225 tractores en 1952 y ascendió a 9.845 unidades en 1956.

En relación a los primeros antecedentes de Ciencia y Tecnología Agropecuarias en las economías agrarias extrapampeanas, es importante mencionar la creación en 1909 de la Estación Experimental «Obispo Colombes» en Tucumán, siendo sus primeros directores destacados especialistas extranjeros.

También es de destacar el desarrollo genético en algodón, que se iniciara a partir de la creación de la Junta Nacional del Algodón en 1935 y la posterior creación de las Estaciones Experimentales de Roque Sáenz Peña (Chaco), Cruz del Eje (Córdoba) y La Banda (Santiago del Estero). Los esfuerzos de investigación genética posibilitaron el desarrollo de las primeras variedades nacionales de algodón adaptadas a las condiciones ecológicas de Argentina.

En ese momento, el algodón era el principal cultivo de Argentina luego del trigo, el lino y el maíz, y los esfuerzos por lograr el desarrollo de una genética con base nacional fueron cruciales para el crecimiento de la industria textil en el país, enmarcado en el proceso de sustitución de importaciones.

Otro antecedente de gran importancia para cimentar la CyT del sector agropecuario fue la sanción de la Ley 13.254, en 1948, ley que además de redefinir la estructura institucional de investigación del Ministerio, estableció la creación de

Centros Regionales de Investigación Agropecuaria en cada una de las regiones del país.

De ese entonces proviene, además, la construcción del Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias en Castelar y la creación de una Estación Experimental en cada provincia.

Todos los esfuerzos realizados desde el Estado desde inicios del siglo pasado, que posibilitaron la creación del conjunto de Centros de Investigación, Estaciones Experimentales y Agencias de Extensión Agrícolas, se consolidaron posteriormente, a partir de 1956, con la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La creación del INTA no fue ajena a un conjunto de dificultades, siendo posiblemente la principal, la oposición a su creación por parte de entidades del sector agropecuario, como la Sociedad Rural Argentina y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). Estas entidades objetaban la aparición de una nueva entidad gubernamental y también se oponían a su financiamiento, que provenía de una tasa de 1,5 % del valor de exportación de la producción agropecuaria.

El primer presidente del INTA dentro de un gobierno constitucional fue el Ing. Agr. Horacio Giberti, quien ejerció su función desde 1958 a 1961.

## **El desarrollo tecnológico del sector agropecuario en las últimas décadas**

Desde principios de la década de 1960 se inició una importante expansión agropecuaria pampeana, en gran medida a partir de la reactivación del mercado europeo, ya reconstruido luego de la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento de la producción nacional agropecuaria necesitó de un desarrollo tecnológico acorde a ese crecimiento. El INTA fue el organismo más dinámico que podía responder a dichas necesidades.

Desde el sector privado, en 1957 se crearon los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), del cual participaron especialmente medianos y grandes productores. CREA no tenía como objetivo la investigación agropecuaria, como el INTA, sino que sus esfuerzos se concentraban en actividades grupales de capacitación de productores.

Las Facultades de Agronomía de las Universidades Nacionales constituyeron el otro componente importante del sistema de CyT aplicado al sector agropecuario. A las ya existentes se le agregó un conjunto nuevo de Facultades que fueron creadas en distintas provincias, entre la década del 60 y 70 del siglo pasado.

En aquellos años, se desarrolló en Argentina el paquete tecnológico de la llamada «Revolución Verde» constituido por tecnologías mecánicas, genéticas y de protección de los cultivos.

En relación a la «Revolución Verde», se destacó la modernización y expansión en la producción de tractores e implementos agrícolas y la generalización de la cosechadora mecánica automotriz para granos, en este último caso, que dependían de la importación de equipos.

En materia de genética se difundieron masivamente los híbridos en maíz y posteriormente en girasol y sorgo, y se desarrollaron importantes esfuerzos de selección que incluyera la resistencia a plagas y enfermedades. Un poco más tardíamente, durante la década del 80 del siglo pasado, se introdujeron las primeras líneas de trigos de baja altura, que posibilitaron la utilización de fertilizantes nitrogenados.

En materia de protección de cultivos, se generalizó la utilización de plaguicidas y fungicidas, tanto para cultivos extensivos como para los de la región pampeana, y para los frutales, cultivos industriales y hortícolas en el resto de las regiones del país.

En aquel período se inició la utilización de los herbicidas, productos químicos con los que se pulveriza el suelo y/o los cultivos, y cuyo objetivo es la destrucción de malezas. El desarrollo más importante de esta línea de agroquímicos se produjo al incorporar condiciones de selectividad hacia el cultivo. Esto quiere decir que el herbicida se pulverizaba sobre el cultivo y producía la mortandad de las especies botánicas no deseables, pero sin afectar a la especie cultivada.

A partir de la segunda mitad de la década del 70 del siglo pasado se inició la fuerte expansión de la soja en la región pampeana. Este oleaginosa ya se venía desarrollando previamente en Tucumán y Misiones en menores escalas.

La importante expansión de la soja coincidió con el proceso de «agriculturización» que se inició en la región pampeana para el mismo período. Dicho proceso da cuenta de la mayor expansión relativa de la agricultura en relación a la ganadería, originada en precios más favorables a la producción agrícola.

La «agriculturización» de la región pampeana revirtió una estructura productiva que combinaba agricultura con ganadería, que prevalecía desde los orígenes de la producción capitalista de la región, hacia fines del siglo XIX. La combinación y/o alternancia entre los dos subsectores respondía a necesidades de mantener la fertilidad de los suelos, cuando aún no se aplicaban fertilizantes de origen químico y también con el propósito de reducir los riesgos económicos en las explotaciones.

Paralelamente al inicio de la «agriculturización» pampeana, se inició la ruptura del modelo de integración



vertical de las distintas labores en la explotación agrícola y comenzaron a tercerizarse algunas actividades mecánicas. Este proceso originó la aparición de los «contratistas» de cosecha, que eran empresas que disponían de cosechadoras automotrices para brindar servicios a la producción agrícola. Con el transcurso del tiempo, el contratista de maquinaria intervino, además, en otras fases del cultivo, desde la siembra a la cosecha.

En la actualidad, se estima que aproximadamente el 70 % de las labores mecánicas que necesitan los cultivos pampeanos se realizan bajo el sistema del «contratista» de maquinaria agrícola.

A partir de 1983, con el advenimiento del gobierno constitucional, desde el Estado se realizaron esfuerzos importantes para asistir a los pequeños y medianos productores en la tecnología que exigía el proceso de intensificación de la agricultura pampeana.

Hay que mencionar los programas de créditos supervisados destinados a la adquisición de maquinaria agrícola e implementos y los planes específicamente orientados a la adquisición de insumos. La Junta Nacional de Granos tuvo un rol muy activo, como por ejemplo la aplicación de los «Planes Canje» que consistían en la entrega de fertilizantes al pequeño y mediano productor, que debía pagarlo en valor producto, luego de la cosecha.

## **La expansión de la soja y el paquete tecnológico prevaleciente**

Desde el inicio de este cultivo en la región pampeana, la soja experimentó una expansión sin precedentes. En la campaña agrícola 1970/71 la superficie cultivada con soja fue de 37.700 ha. Diez años después alcanzaba 1.925.000

ha. Mientras en el año agrícola 2000/2001 ya había crecido a 10.664.000 ha, en la campaña 2012/2013 superaba las 20 millones de ha.

En términos generales, podría afirmarse que la extraordinaria expansión de la soja tuvo lugar a partir de una fuerte demanda del mercado mundial y a causa de su rentabilidad, que en términos relativos superaba a otras actividades pampeanas, en aquellas zonas donde su cultivo era posible.

El paquete tecnológico que prevalece actualmente en torno al cultivo de soja se caracteriza por una fuerte presencia de empresas transnacionales en la provisión de insumos. La base de ese paquete consiste en:

- » Generalización de la modalidad de la «siembra directa» y de la utilización de semillas transgénicas.
- » Utilización generalizada del herbicida «glifosato» debido a la resistencia de la soja a ese herbicida, incorporada por medio de un «transgen».
- » El uso de fertilizantes e inoculantes aplicados en la semilla.
- » La utilización de maquinaria agrícola adecuada a la práctica de la «siembra directa».
- » La generalización del uso de los «silos bolsa» como innovación aplicada al almacenamiento de los granos.
- » El avance de las tecnologías de la información y comunicaciones (TICS) en la maquinaria agrícola, proceso también conocido como «agricultura de precisión».

La importante expansión de la soja a escala nacional ha llevado a que en la actualidad más del 60 % de la superficie sembrada nacional corresponda a este cultivo.

Tal grado de concentración en el uso del suelo, atribuible a una sola actividad agrícola, no tiene precedentes a escala mundial y significa una fuerte dependencia nacional en

torno a un solo producto, que fundamentalmente se destina a la exportación.

La generalización del cultivo de soja a escala nacional, ha generado además, externalidades negativas que son señaladas por muchos analistas.

La expansión inusitada de la soja tuvo lugar en la región pampeana y en regiones no pampeanas. A nivel de la primera, desplazó superficie ocupada con otros cultivos y con actividades pecuarias, como la ganadería de carne y de leche.

A nivel de regiones extrapampeanas, la difusión de la soja reemplazó a cultivos industriales y frutales, mucho más intensivos en demanda de trabajo que la soja, y además, avanzó sobre regiones de bosque natural, en algunos casos con ecosistemas frágiles para el desarrollo de la agricultura.

La fuerte difusión del «glifosato» y su incorrecta utilización en muchos casos han producido daños a la salud humana, a la salud animal y se ha denunciado, también, la contaminación de napas.

Otro de los efectos negativos de la fuerte expansión de la soja sin la adecuada combinación y/o rotación de cultivos es la pérdida de fertilidad de los suelos. El INTA ha señalado de manera reiterada que a pesar de la fertilización que se realiza, el balance de nutrientes es negativo, especialmente en el caso del fósforo.

El paquete tecnológico prevaleciente para el cultivo de la soja no es de complejidad para su comprensión y/o aplicación. No obstante, en reiteradas oportunidades se ha querido señalar que sus exigencias constituyen una de las causantes del proceso de concentración de la producción hoy existente.

También se ha señalado que es necesario un mínimo de escala productiva para poder incorporar la tecnología de la

soja, a pesar que en la actualidad se externaliza una parte importante de las funciones del cultivo.

Se considera que sobre un total de aproximadamente 70.000 productores de granos, menos del 10 % concentra la mitad de la producción total, siendo esta fracción la de los pools de siembra o fondos agrícolas de inversión.

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002 registra la desaparición de la tercera parte de los productores agropecuarios, en relación al CNA 1988, siendo la región pampeana la de mayor grado de retroceso. La concentración de la producción es un proceso que aún continúa.

Sin embargo, el pequeño y mediano productor agrícola de la región pampeana, que aún produce, detenta niveles de utilización tecnológica y de productividad similares a los grandes empresarios agrícolas.

El registro del inicio de la desaparición de una proporción importante de los pequeños productores granarios se remonta, al menos, a mediados de la década del 90 del siglo pasado. En gran medida, la ocurrencia de este proceso fue originada por la desaparición de la intervención del Estado en la cadena de producción y comercialización de granos.

A partir de la desaparición de la Junta Nacional de Granos en 1991, el productor agropecuario dejó de tener la asistencia del Estado en materia de la política de «precios sostén» y tampoco dispuso del financiamiento al capital de trabajo.

Esto ocasionó, por un lado, su subordinación en materia de precios en cadenas de comercialización altamente concentradas y por el otro, la dependencia del crédito privado, lo que lo llevó a generar un fuerte endeudamiento.

La concentración no solo tiene lugar en la fase de producción, sino también en la de comercialización interna y externa y en el mercado de insumos. Un pequeño número de empresas transnacionales controla el mercado de semillas y agroquímicos y del mismo modo, el 90 % de la

exportación de soja, aproximadamente, corresponde a menos de diez empresas.

## Bibliografía

Anlló, G., R. Bisang y Campim (2013) *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires, Eudeba.

Díaz Ronner, L. (2013) *La incorporación de nuevas tecnologías: el caso de la soja*. Documentos del CIEA N° 1.

Fernández, D. A. (2012) *Vinculaciones entre los procesos de cambio tecnológico y concentración económica en la agricultura pampeana en la década del 90*. Documentos del CIEA N° 8.

Freeman, C., C. Pérez (2003) «Crisis estructurales de ajuste, ciclos económicos y comportamiento de la inversión». En *Ciencia, tecnología y crecimiento económico*. CEIL-Piette, CONICET.

León, C. Y F. Losada (2002) «Ciencia y tecnología agropecuarias antes de la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 16.

Neffa, J. C. (2000) *Las innovaciones científicas y tecnológicas. Una introducción a su economía política*. Buenos Aires, Edit. Lumen Humanitas.

# La cuestión tecnológica en relación a las diversas formas de pequeña producción agropecuaria en la Argentina

Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero

*En este capítulo señalamos algunas generalidades teóricas y subrayamos, entre ellas, la cuestión de la adopción tecnológica por parte de los pequeños productores agropecuarios. Tras resumir los principales aspectos conceptuales y operativos involucrados en la definición de este tipo de productor, presentamos alguna información sobre las producciones y las tecnologías existentes entre los pequeños productores, con datos de un reprocesamiento especial del Censo Agropecuario de 2002. Por último, brindamos una sucinta exposición o referenciación de ofertas e investigaciones tecnológicas para pequeños productores existentes en la Argentina.*

## Generalidades

Desde el término mismo, las tecnologías, a diferencia de las técnicas (estas últimas en tanto «saberes» existentes en diferentes tipos de sociedades) remiten a las aplicaciones de la ciencia y, por tanto, a una determinación histórica específica, la vinculada con la modernidad. Para particularizarlo en la agronomía, en sus alcances como disciplina teórico-práctica (no en la historia de la agricultura y de la

ganadería), suele situarse su génesis en el siglo XVIII, en los principales Estados-nación constituidos en Europa desde el siglo XV. Especialmente Inglaterra y los Países Bajos, habían logrado importantes avances ya durante el siglo XVII, en el contexto de una estrecha interrelación entre la práctica agropecuaria y las aplicaciones científicas. Pero el siglo XVIII fue quien presenció lo que dio en llamarse «revolución agrícola» (para distinguirla, por ejemplo, de la revolución neolítica en los albores de la historia escrita o de la revolución verde a mediados del siglo XX). Junto con ella, las ideas fisiocráticas con su concepción «físico-agrícola» del excedente económico se difundieron e impulsaron tecnologías que —cabe subrayar— actualmente se denominarían físicas, químicas, biológicas, agronómicas, etc.

Así pues, si la economía política —o la teoría económica, si se prefiere— es una creación cuyo origen se deriva directamente del surgimiento del capitalismo industrial, y la agronomía científica también nace con él, uno de los ámbitos teóricos en los cuales puede considerarse los tratamientos de los que han sido objeto las tecnologías, es, pues, el de la economía como disciplina científica.

Yendo, pues, a las tecnologías dentro de la teoría económica, una variante es la de la teoría ortodoxa o marginalista, para la cual las tecnologías son una variable exógena. Para el enfoque marshalliano, las variaciones en la productividad determinadas por cambios tecnológicos se sitúan en lo que se denomina «muy largo plazo». Esos cambios dependen de las invenciones y estas —a su vez— aunque se ven influidas por factores aleatorios, institucionales o científicos, dependen, para adoptarse, fundamentalmente de su incidencia en la rentabilidad empresarial y, por ello, se generarían más o menos automáticamente.

En la variante de la economía política clásica, la tecnología es considerada una variable endógena. Es célebre la idea

de Adam Smith, para ejemplificar con su fundador, respecto a la tercera de las ventajas que atribuye a la división del trabajo (*Riqueza de las naciones*, cap. 1, libro 1), en el sentido de que la invención de las máquinas que facilitan y abrevian el trabajo parece tener su origen en la propia división del trabajo.

Aunque en el contexto de una crítica a la economía política clásica, Karl Marx señala por su parte (*El Capital*, cap. 5, tomo 1) que los medios de trabajo son indicadores de las relaciones sociales bajo las cuales se efectúa ese trabajo.

Sin embargo, el carácter endógeno de la tecnología como variable económica está presente también en los que podría rotularse como «marginalistas heterodoxos». Es, por supuesto, el caso paradigmático de Joseph Schumpeter, para quien el desarrollo capitalista cíclico/la innovación tecnológica son «lados» de un único proceso dependiente de las ganancias monopólicas transitorias. La ocurrencia temporalmente irregular del surgimiento de grupos de emprendedores innovadores asociado a «vientos» de destrucción creativa, determinarían ese carácter endógeno de las tecnologías.

Retomando esta última cuestión, las más recientes corrientes evolutivas neoschumpeterianas, a partir de la distinción entre innovaciones incrementales y radicales, describen procesos en los que se producen cambios de «paradigmas» o «patrones» tecnológicos y de sus contextos (Una aplicación de ellas al caso argentino puede verse en Bisang, Anlló y Campi, 2013).

Cabe mencionar también, aunque sean decididamente menos heterodoxas, a las teorías del crecimiento endógeno, que apelan precisamente a externalidades tecnológicas para intentar una respuesta a la falta de convergencia en el crecimiento entre países o regiones.



Ahora bien, esta cuestión suele operacionalizarse en términos del problema de la adopción tecnológica.

Es el caso de las teorías marginalistas ortodoxas, para quienes la adopción está determinada por los precios relativos de los factores y estos por su abundancia/escasez relativa. Es, con matices, el caso de la teoría de las innovaciones inducidas de Hayami y Ruttan. Esto implica postular, a su vez, que el cambio social es inducido por el cambio tecnológico. Tal inducción sería inexorable, ya que la tecnología, subsidiaria de la ciencia, al igual que esta, sería neutral.

Por el contrario, la actual sociología de la tecnología se centra en su crítica al determinismo tecnológico, pero, sin «contrapostular» un determinismo social. La adopción tecnológica ocurriría, según este enfoque, mediante un proceso contingente y diverso respecto a su contexto social. En este sentido, el objetivo principal de los estudios denominados «ciencia, tecnología y sociedad» (CTS), es la contextualización histórico-social del conocimiento científico-tecnológico (Thomas y Buch: 2008).

Para mencionar —de paso— una temprana concepción de la falta de neutralidad de las tecnologías, no es casual que en el mismo capítulo de *El Capital* referenciado más arriba, en una nota al pie, el autor illustre la cuestión del uso normal de los medios de producción en el capitalismo, diferenciando las características y el uso dado a estos por el trabajo esclavo respecto del trabajo asalariado.<sup>1</sup>

La cuestión de la adopción tecnológica en el caso de los pequeños productores agropecuarios, más específicamente, se ha planteado en términos de lo que, genéricamente,

---

1 «Pero él mismo [el esclavo] hace sentir al animal y la herramienta que no es su igual, sino hombre. Adquiere el sentimiento de la propia dignidad, de la diferencia que lo separa de ellos, maltratándolos y destrozándolos con amor. (...) En este modo de producción, por tanto, rige como principio económico el de emplear únicamente los instrumentos de trabajo más toscos y pesados, que precisamente por su tosca rusticidad son los más difíciles de estropear» (Marx, 1983 [1867]: 238).

podría denominarse su «apropiabilidad». Su «apropiabilidad» se relaciona, evidentemente, con las características de los sujetos agropecuarios a los que está destinada.

Esto significa, por un lado, que no necesariamente coincide con las llamadas «tecnologías intermedias» —término que, como se sabe, proviene del conocido texto de Schumacher «Lo pequeño es hermoso»— y que, esencialmente, alude a aquellas que estarían «por encima» de las tecnologías tradicionales utilizadas por grupos pobres de países subdesarrollados, pero, «por debajo» de las tecnologías modernas o de punta predominantes en los países desarrollados o entre empresas típicamente capitalistas de los países subdesarrollados. En estas tecnologías sobresalen aspectos gradacionales o cuantitativos. El hecho de que las tecnologías apropiadas no necesariamente coincidan con las tecnologías intermedias se refiere a que, en las primeras, juegan también aspectos cualitativos (los que tienen que ver, precisamente, con las especificidades de los pequeños productores.

Por el otro lado, como ha advertido Thomas (2008),

No se trata de una simple cuestión de determinismo tecnológico. Tampoco de una relación causal dominada por relaciones sociales. Las tecnologías son construcciones sociales tanto como las sociedades son construcciones tecnológicas. (...) La inclusión de comunidades y grupos sociales dependerá, probablemente, de la capacidad local de generación de soluciones tecnoproductivas tanto adecuadas cuanto eficaces».

Es decir que la inclusión de comunidades y grupos de pequeños productores depende también del requisito de la eficacia.

Al respecto, Cáceres (2004), centrando la atención en un aspecto que él mismo subraya, sostiene que debe enfocarse al concepto de «tecnologías apropiadas» como un «concepto situado», aludiendo con ello, entre otras ideas, a la necesidad de

Observar su grado de adecuación a cada contexto socio-productivo. (...) El conocimiento de la realidad productiva de los pequeños productores no se agota en lo intrapredial. Existen factores o elementos que frecuentemente exceden los límites de la unidad de producción, e influyen en el desempeño de determinadas tecnologías.

Y en Tsakoumagkos *et al.* (2009) se identifican como elementos constitutivos de las tecnologías para los pequeños productores, por un lado, a las dimensiones tecnológicas «intraprediales», aquellas que ocurren al interior de un sistema productivo, y a las «extraprediales», aquellas presentes en el contexto del sistema productivo, de cualquier tipo que sean, siempre que incidan en alguna tecnología intrapredial. Por el otro, existen las dimensiones tecnológicas sincrónicas, aquellas situaciones o modalidades tecnológicas existentes en un momento determinado, y las diacrónicas, aquellos procesos o transformaciones que ocurren en un lapso particular.

Más allá, consecuentemente, de las diferentes clasificaciones que se han hecho de las tecnologías —por ejemplo, en duras o tangibles versus blandas o intangibles; o, en tecnologías de insumo/producto versus tecnologías de procesos; o tecnologías flexibles versus tecnologías rígidas— en este caso resulta pertinente la clasificación que fuera hecha por Piñeiro, Martínez y Armelín (1975) quienes las dividieron en mecánicas, físicas, químicas, biológicas y agronómicas.

Cabe aclarar, sin embargo, que a efectos de este seminario se incluyen bajo el término «tecnologías para PP», a aquellas apropiadas o adecuadas para pequeños productores, que podrían utilizarse en la preparación del proceso productivo agropecuario, en su desarrollo propiamente dicho, en la elaboración de insumos o de subproductos, en diversas actividades de postcosecha y aún cabrían elementos que agregasen valor a los productos primarios siempre que estuviesen al alcance de dichos tipos de productores.

*Pero ¿a quiénes nos referimos con el término «pequeño productor»? ¿Quiénes serían esos potenciales adoptantes?*

## Los pequeños productores agropecuarios

Utilizaremos —a efectos de esta clase— el término «pequeño productor» que se desarrolla en el estudio IICA-PROINDER<sup>2</sup> (Obschatko, Foti y Román: 2007). Es un término que tiene diversas implicancias conceptuales y operativas.

Las implicancias conceptuales se presentan, ante todo, cuando se trata de diferenciar al interior de aquellas diversas «formas sociales» agropecuarias que tienen en común el trabajo familiar. Cuestión que, esencialmente, refiere a la distinción en nuestro país entre campesinos y chacareros. Pero también se suscitan al considerar los alcances de la o las formas que se pretendieran englobar en su interior, según propósitos teóricos o políticos; caso, este último, que ha generado distintas definiciones operativas.

En cuanto, precisamente, a los contenidos vinculados a su operacionalización —a escala de nuestro país— las formas sociales agropecuarias remiten a dos tipos de definición: la

---

2 Programa de desarrollo para pequeños productores agropecuarios birf/sagpya 1999-2011.

de «pequeño productor», por un lado, y, por el otro, la de «agricultura familiar».

Los PP (pequeños productores) dirigen una explotación agropecuaria en la que: el productor agropecuario trabaja directamente; no se emplean trabajadores asalariados permanentes; no es adoptado el tipo jurídico de sociedad anónima ni de sociedad en comandita por acciones; y se dan ciertos límites regionales en cantidad de tierra y capital.<sup>3</sup> Al interior de los PP (pequeños productores) se delimitan 3 estratos: PP1, PP2 y PP3,<sup>4</sup> y se delimitan 11 regiones.<sup>5</sup>

El límite inferior de los PP viene dado por el hecho de que tiene que ser, ante todo, una EAP. Y su límite superior plantea el problema de la coincidencia/divergencia con la constitución de la figura del «capital personificado». Es claro que tal personificación no es alcanzada, ni siquiera en el estrato superior de los PP. En efecto, podría existir la contratación de asalariados permanentes y sin embargo no haberse constituido tal figura. Para que ello ocurra, el número mínimo de asalariados debe ser tal como para que «el capital se convierta en mando sobre el trabajo» (Marx, 1867: 374-375).

Más allá de la estratificación antes mencionada, volviendo sobre su heterogeneidad interna, la consideración de todas

---

3 En la superficie cultivada (hasta 500 ha. en Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y San Luis; hasta 25 ha. en Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha. en el resto del país); o existen hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias.

4 Tractor (PP1: posee un tractor de menos de 15 años de antigüedad; PP2: posee un tractor de 15 años y más; PP3: no posee tractor). Unidades Ganaderas (bovinos, ovinos y caprinos —sólo en la Puna se incluyen las llamas—) (PP1: + de 100 ug; PP2: entre 51 y 100 UG; PP3: 0 a 50 ug). Superficie Efectivamente Regada (cultivos a campo) (PP1: + de 5 ha.; PP2: entre 2 y 5 ha.; PP3: 0 a 2 ha.). Superficie Implantada con Frutales (PP1: + de ½ ha.; PP2: hasta ½ ha.; PP3: no posee). Superficie con Invernáculos (El PP1 incluye a todas las EAP que poseen invernáculos).

5 1. Puna, 2. Valles del NOA, 3. Agricultura subtropical del NOA, 4. Chaco seco, 5. Monte árido, 6. Chaco húmedo, 7. Mesopotamia, 8. Patagonia, 9. Pampeana, 10. Oasis cuyanos, 11. Valles patagónicos.

las formas de contratación de trabajadores asalariados y/o servicios de maquinaria (permanente<sup>6</sup> o transitoria), pueden distinguirse tres situaciones diferentes: 33 % del total de EAP del país no contratan asalariados ni maquinarias; 10 % contratan solo para cosecha; y 23 % contratan para cosecha y otras labores. (Soverna y Tsakoumagkos, 2010). Es decir, los PP son heterogéneos al menos en dos sentidos: por su estratificación en escalas económicas o por su clasificación mediante formas sociales.

Por último, tendremos en cuenta la siguiente definición, expresada en FoNAF (2006: 4):

En nuestro concepto, la agricultura familiar es una «forma de vida» y «una cuestión cultural», que tiene como principal objetivo la «reproducción social de la familia en condiciones dignas», donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

Siguiendo esta definición, señalaremos algunas diferencias fundamentales entre PP y agricultura familiar: a) Los PP son, estrictamente, EAP de cierto tipo a cuyo «conductor» se lo denomina PP; mientras que los agricultores familiares son jefas/es de hogares rural-agropecuarios de cierto tipo. b) Estos tipos de unidades/sujetos se definen por la ausencia del trabajo asalariado predial permanente, en el caso

---

<sup>6</sup> Esto es, agregando a la ausencia de trabajo asalariado permanente, la presencia/ausencia de trabajo asalariado transitorio.

de los PP, y, por el predominio proporcional del trabajo familiar en el trabajo predial total. Así pues, la información que analizaremos se refiere a EAP en las que, esencialmente, no hay trabajo asalariado permanente.

*En los dos apartados próximos, abordaremos las producciones y las tecnologías de los pequeños productores con datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, según fueron reprocesados y analizados en Tsakoumagkos et al. (2009).*

## Perfil productivo de los pequeños productores

Para presentar este perfil, nos basamos en dos tablas tomadas de Tsakoumagkos *et. al.* (2009). Una de ellas con los porcentajes de participación de los PP según rubros y por regiones (tabla 1), y la otra con sistemas productivos seleccionados por región y tipo de PP (tabla 2).

Una descripción a escala nacional de los 54 productos seleccionados permite señalar posiciones muy diferentes dentro de las estrategias productivas del sector de los PP: productos con alta participación en el valor producido por el sector (caña de azúcar, manzano, etc.) y otros de escasa significación (aves de corral, anco, etc.); productos claramente volcados al mercado (algodón, soja, etc.) y productos destinados al autoconsumo (choclo, mandioca, etc.).

Desde el punto de vista de la cantidad de regiones en las que están presentes, pueden identificarse tres grupos distintos: a) presencia generalizada (productos ganaderos — bovinos, ovinos, caprinos, porcinos— y maíz); b) presencia intermedia (alfalfa pura, algunas horticolas —cebolla, choclo, zapallito, tomate— y animales de granja); y, c) presencia especializada (cultivos industriales y forestales en el NEA; caña de azúcar, tabaco y frutales en el NOA; vid y frutales en Cuyo; frutales en la Patagonia; etc.).

La tabla 2 amplía la diversidad de combinaciones, identificando «sistemas productivos» cuya lectura demuestra el alto grado de heterogeneidad productiva existente entre este sector de los productores agropecuarios. Obsérvese, por ejemplo, que en las regiones pampeana, valles del NOA, agrícola subtropical del NOA, Chaco húmedo o Mesopotamia no solo hay una significativa diversidad al interior de los PP, sino también al interior de cada estrato.

**Tabla 1. Argentina. Participación de los rubros productivos principales en el valor bruto de la producción de los pequeños productores por región. 2002**

Región	CG (%)	CFo (%)	CI (%)	CFr (%)	CH (%)	CFe (%)	G (%)	GA (%)
1. Puna	2	11	-	-	42	-	29	-
2. Valles del NOA	2	4	-	25	33	-	4	2
3. Agricultura subtropical del NOA	2	-	28	-	18	-	5	1
4. Chaco seco	5	-	10	-	22	-	36	14
5. Monte árido	28	5	-	-	3	-	21	2
6. Chaco húmedo	43	-	8	-	5	-	27	*
7. Mesopotamia	2	-	13	12	3	12	44	8
8. Patagonia	-	2	-	30	24	-	24	*
9. Pampeana	58	9	-	-	-	-	18	*
10. Oasis cuyanos	-	-	-	59	15	-	1	-
11. Valles patagónicos	*	1	-	79	12	-	3	-

CG: Cultivos Graníferos; CFo: Cultivos Forrajeros; CI: Cultivos Industriales; CFr: Cultivos Frutícolas; CH: Cultivos Hortícolas; CFe: Cultivos Forestales; G: Ganadería; GA: Granja y Apicultura; \* Menor que 1 %.



**Tabla 2. Argentina. Síntesis de sistemas productivos seleccionados por región y tipo de PP. 2002**

Regiones	Estratos		
	PP1	PP2	PP3
1. Puna	A: Ovinos, bovinos y llamas (98 UG). B: Ovinos, llamas y caprinos (92 UG).	A: Ovinos con caprinos, llamas, bovinos y agricultura autoconsumo (53 UG y 1 ha). B: Ovinos y llamas, con caprinos y bovinos (53 UG).	Ovinos, caprinos y llamas con agricultura autoconsumo (14 UG y 0,5 ha).
2. Valles del NOA	EAP agrícolas (vid, nogal, olivo) u hortícolas con ganadería (8 ha y 12 UG).	EAP agrícolas (nogal, vid) u hortícolas con ganadería (2 ha y 6 UG).	A: Ganadería (28 UG y 1 ha). B: Agricultura (nogal, vid) u horticultura con bovinos (1 ha y 7 UG).
3. Agricultura subtropical NOA	A: Horticultura con bovinos (10 ha y 14 UG). B: Tabaco (8 ha y 2 UG). C: Caña (40 ha).	A: Ganadería bovina y porcina y/o Caña de azúcar (9 ha y 35 UG). B: Caña y/o tabaco (13 ha).	A: Ganadería (41 UG y 1 ha). B: Horticultura y/o tabaco (2 ha y 2 UG). C: Caña de azúcar con bovinos (3 ha y 17 UG).
4. Chaco seco	Ganadería y/o algodón (177 UG y 4 ha).	Ganadería y/o algodón (75 UG y 3 ha).	A: Ganadería (30 UG). B: Algodón y ganadería (17 ha y 17 UG).
5. Monte árido	Ganadería mayor y menor con agricultura (176 UG y 12 ha).	Ganadería mayor y menor (69 UG y 4 ha).	Ganadería mayor y/o menor (19 UG y 6 ha).

Regiones	Estratos		
	PP1	PP2	PP3
6. Chaco húmedo	Granos o algodón y/o bovinos (30 ha y 180 UG).	Granos o algodón y/o bovinos (27 ha y 47 UG).	Ganadería o agricultura (granos, algodón) (14 UG y 6 ha).
7. Mesopotamia	A: Agricultura (tabaco, yerba y autoconsumo) y/o ganadería (51 UG y 8 ha). B: Ganadería y/o cítricos o industriales (yerba, tabaco) o forestación o avicultura (139 UG y 6 ha).	A: Ganadería y/o citricultura, forestación o avicultura (45 UG y 6 ha). B: Agricultura (industriales, forestales) y ganadería (21 ha y 15 UG).	A: Agricultura (industrial, forestal, autoconsumo) y ganadería (8 ha y 10 UG). B: Agricultura (industrial, forestal, autoconsumo) y/o ganadería o avicultura (6 ha y 11 UG).
8. Patagonia	A: Ganadería mayor y menor (32 UG y 1 ha). B: Ganadería mayor y menor con autoconsumo (61 UG y 3 ha).	Ganadería mayor y menor con autoconsumo (53 UG y 1 ha).	Ganadería menor y/o mayor con autoconsumo (17 UG y 1 ha).
9. Pampeana	Agricultura granífera y ganadería (93 ha y 173 UG).	A: Ganadería (56 UG y 15 ha) B: Agricultura granífera y ganadería (114 ha y 26 UG).	A: Ganadería (28 UG y 5 ha) B: Agricultura granífera (63 ha y 3 UG).
10. Oasis cuyanos	A: Horticultura y/o fruticultura (4 ha y 2 UG). B: Vid y/o fruticultura (8 ha).	A: Vid y fruticultura (3 ha). B: Horticultura (2 ha).	A: Vid y/o fruticultura (1 ha). B: Ganadería (caprinos o bovinos) (52 UG).

Regiones	Estratos		
	PP1	PP2	PP3
11. Valles patagónicos	A: Horticultura y/o ganadería (17 UG y 5 ha). B: Fruticultura de pepita (10 ha).	A: Horticultura (3 ha y 6 UG). B: Fruticultura de pepita (4 ha).	A: Fruticultura de pepita y/o carozo (2 ha y 2 UG). B: Ganadería mayor y/o menor (41 UG y 1 ha).

## Ilustraciones sobre situaciones tecnológicas según regiones y estratos de pequeña producción

Ya resumimos quiénes y qué se produce por parte de la pequeña producción agropecuaria en la Argentina. Para ilustrar la efectiva adopción tecnológica en 2002 por los PP, abordando así la cuestión subrayada al exponer las generalidades teóricas en el apartado 1., nos centraremos en tres cultivos claves en el centro-norte del país: soja, algodón y caña de azúcar. Son las regiones que absorben el grueso de los PP de la Argentina.

*Soja.* De los PP de la región pampeana<sup>7</sup> —más de un tercio de los cuales cultivaban soja en algo menos de la mitad de su superficie cultivada (Tsakoumagkos *et. al.* 2009)— el 91 % utilizaban semillas transgénicas, el 90 % apelaban a labranzas no convencionales (el 72 % siembra directa) y el 165 % de su superficie cultivada recibía aplicaciones de herbicidas. Pero solo el 14-15 % de los PP1-PP2 tenían sembradora de siembra directa para grano grueso de su propiedad; mientras casi ninguno de estos tipos poseía sembradora neumá-

7 Estratos: posesión de tractor PP1= -15 años, PP2= +15 años, PP3=no; existencias ganaderas PP1=+100 ug, PP2=51-100 ug, PP3=0-50 ug.

tica de siembra directa. De modo semejante, el 20-22 % de los PP1-PP2 poseían cosechadora de granos.

Los perfiles bajo y medio expuestos en Neiman (2010) podrían considerarse cercanos —sobre todo en los estratos superiores de PP— en algunas de las dimensiones indicadas para la Región Pampeana. El estudio de Neiman y otros colaboradores se sitúa en dos zonas de la provincia de Córdoba y describe esos perfiles, entre otros aspectos, señalando que el perfil medio utiliza exclusivamente soja transgénica y su sistema de labranza es la siembra directa. Estos productores mayoritariamente poseen maquinarias, son prestadores de servicios de maquinaria, especialmente para la siembra. El perfil bajo también usa únicamente soja transgénica pero los sistemas de labranza son la siembra directa y la labranza convencional en soja de 1ª, mientras, en soja de 2ª todos apelan a la siembra directa. Cuando poseen maquinarias, son obsoletas o descartadas por productores de perfiles tecnológicos más altos; y, cuando contratan servicios de maquinarias, lo hacen con equipos de menor potencia que las contratadas en el perfil tecnológico alto.

Volviendo a Tsakoumagkos *et. al.* (2009), solo el 5 % de los PP de la Región Monte Árido<sup>8</sup> cultivaban soja, pero destinaban a ese grano el 32 % de la superficie cultivada por PP; sobre todo los PP 3. El 70 % de la soja se hacía con semilla transgénica, el 76 % de los PP utilizaban siembra directa (un 30 % usaban métodos convencionales de labranza) y el 161 % de su superficie cultivada era tratada con herbicidas. Era mínima la posesión de cosechadoras o sembradoras de grano grueso.

Según ese mismo trabajo de 2009, en la Región Chaco Húmedo<sup>9</sup>, el 12 % de los PP cultivaba soja, destinando a ello

8 Estratos: existencias ganaderas PP1=+100 ug PP2=51-100 ug PP3=0-50 ug.

9 Estratos: posesión de tractor PP1= -15 años; PP2= +15 años; PP3 =no; existencias ganaderas, pp1= +100 ug, PP2= 51-100 ug, PP3 =0-50 ug.

el 39 % de su superficie cultivada; sobre todo los PP 2. El 82 % de la soja se hacía con semilla transgénica y el 154 % de la soja era tratada con herbicidas. En cuanto a los métodos de labranza, la siembra directa era utilizada por el 35 % de los PP en promedio (desde 27 % los PP2 a 57 % los PP3). Esto es consistente con la cuarta/tercera parte, al menos, de PP que disponían de instrumentos de labranza convencional. Su dotación de sembradoras y cosechadoras para siembra directa, asimismo, era mínima.

Por lo tanto, el paquete tecnológico típicamente asociado a la soja (semilla transgénica, herbicida y siembra directa) está claramente presente entre los PP de la región pampeana aunque con cierto grado de heterogeneidad entre los diferentes tipos de productores, particularmente en materia de maquinaria y equipamiento agrícola. En las regiones norteañas en las que la expansión de la frontera agrícola ha sido un proceso característico, este cultivo tuvo un bajo desarrollo entre los PP. El paquete tecnológico típico tiene un menor grado de difusión en el Chaco húmedo, particularmente este es el caso de la siembra directa. Cabe destacar que en esta región los productores sojeros frecuentemente son también algodoneros.

*Algodón.* La proporción de PP de la Región Chaco Húmedo con algodón (Tsakoumagkos *et. al.* 2009) era del 29 % (10 % PP1, 23 % PP2 y 41 % PP3) y representaban el 16 % de la superficie implantada de los PP regionales. Las principales variedades eran: Guazuncho II 56 % y Porá 31 % su superficie algodonera. El 12 % de esa superficie en PP1 usaba transgénicos. El 232 % de la superficie algodonera era tratada con insecticidas y acaricidas, y, el 74 % con herbicidas. El 86 % de las EAP realizaban desmalezado, escardillado y carpida. El 80 % de la superficie era cosechada manualmente. El porcentaje de superficie con cosecha mecánica era del 21 % en PP1, 14 % en PP2 y 3 % en PP3. El 51 % de las EAP

almacenaban en bolsas y el 43 % a GRANEL. Los PP1 y PP2 tenían una sembradora/EAP y los PP3 poseían menos de una.

El perfil tecnológico medio de los algodonereros estudiados en Neiman (2010) que dan cuenta del 65 % de la superficie de este cultivo utilizan sistemas de labranza entre convencional y mínima; tienen maquinaria propia regular o mal conservada; utilizan semillas de variedades seleccionadas; las tratan con insecticidas y herbicidas; y la forma de cosecha usada es mecánica o manual y/o combinada.

Atendiendo preferencialmente tres dimensiones —cosecha mecánica, almacenamiento a granel y uso de semillas transgénicas— la región Chaco Húmedo en contraste con la Región Chaco Seco presentaba predominio de estratos más altos, mayor presencia de la cosecha mecánica en el marco de un predominio de la cosecha manual (aunque identificando mayores proporciones de cosecha mecánica en los tipos de PP más capitalizados) y, asociado a ello, el almacenamiento a granel y una mayor presencia del uso de semillas transgénicas. No aparecían diferencias regionales o por tipos de PP en el uso de agroquímicos.

*Caña de azúcar.* Según el trabajo de Tsakoumagkos *et. al.* (2009), el 35 % de los PP de la Región Agrícola Subtropical del NOA<sup>10</sup> dedicaba la mitad de su superficie cultivada a la caña de azúcar (puede asumirse que la mayoría estaba en Tucumán). Las variedades con mayor superficie cultivada eran TUC77-42 (46 %) y CP65-357 (30 %). El 12 % de la superficie cañera era planta, el 50 % era caña soca 1-4 años y el resto era caña soca 5+ años. Fertilizaban químicamente el 94 % de la superficie cañera. El control de malezas se hacía manualmente en el 44 %, mecánicamente en el 91 % y químicamente en el 20 %. En los PP 3 predominaba la cosecha

---

10 Estratos: posesión de tractor PP1= -15 años, PP2= +15 años, PP3= no.

manual (82 %), pero, en los PP 1 predominaba la cosecha mecánica (63 %). Tenían 0,2 cosechadoras integrales los PP 1 y ninguna los PP 2 y PP 3. Todos los PP tenían cargadoras de caña. La proporción de la superficie con caña regada era del 5 % (10 % en los PP 1).

El estudio Neiman (2010) diferencia entre los cañeros de Tucumán –en un contexto de retroceso frente a la soja– entre un perfil bajo y un medio-alto. El perfil bajo –que suele ser diversificado– tiene hasta 28 ha. excepto que, vía rendimientos, alcancen volúmenes de producción que los sitúen en el perfil medio. Además de los requerimientos de trabajo del perfil bajo para plantado y desmalezado, son altamente demandantes (60 %) las tareas destinadas a cosecha (cortar, pelar, despuntar y apilar). La mayor parte de los productos de perfil bajo utilizan carros para transportar su producción. Su antigüedad es de 20 a 30 años. La misma antigüedad –en caso de poseerlo– tiene el tractor.

En consecuencia, conjugando ambas fuentes, puede decirse que el uso de fertilizantes químicos y el control mecánico total o parcial de malezas se encuentran generalizados entre los diferentes tipos de PP, así como en otras dimensiones del cultivo. Hay diferencias significativas, en cambio, en la modalidad de la cosecha, con un claro predominio de la cosecha mecánica en los tipos más capitalizados y de la cosecha manual en los más pequeños.

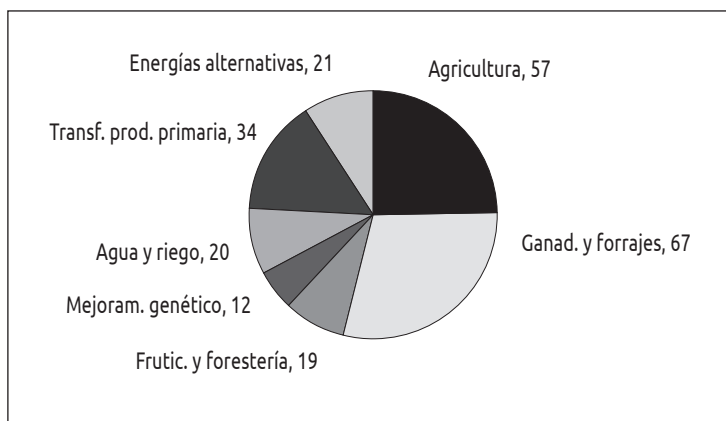
*Ahora bien ¿qué podemos decir acerca de las tecnologías que están disponibles para los PP? Después de todo, tal disponibilidad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la adopción tecnológica. Los dos próximos apartados están destinados a resumir concisamente –por razones de espacio– los aportes derivados de algunos programas e instituciones públicas y privadas dedicadas a ello.*

## Ofertas tecnológicas

En el marco del PROINDER, en vistas de la falta de sistematización de la información disponible al respecto, se desarrolló una metodología para relevar las tecnologías para los PP y de acuerdo a ella se realizó un amplio relevamiento de las tecnologías disponibles.

Sus resultados se han plasmado en dos catálogos que compilan 230 tecnologías en total.

**Gráfico. Tecnologías catalogadas por áreas temáticas**



## La investigación sobre tecnologías para los pequeños productores

Estas investigaciones se realizan por instituciones públicas (el INTA –sobre todo el CIPAF y muchas universidades nacionales–) y privadas (sobre todo organizaciones de desarrollo).



El PROINDER, por su parte, apoyó la investigación tecnológica para los PP mediante el financiamiento de 76 proyectos.

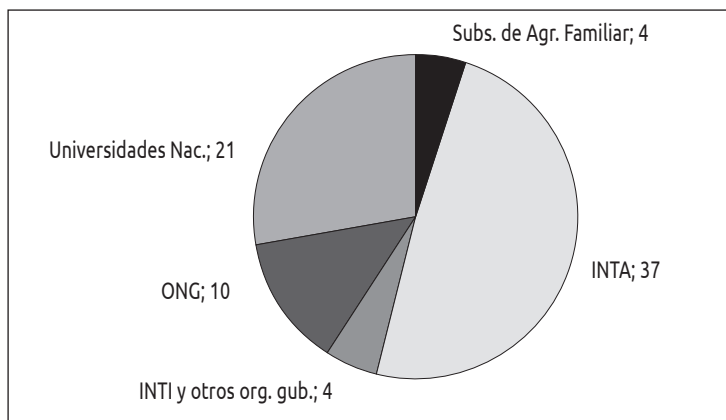
Este apoyo comprende tanto instituciones públicas como universidades nacionales u organizaciones privadas que incluyen esta materia.

La distribución institucional, tecnológica y regional de los proyectos muestra la especificidad y la complejidad de la problemática. En efecto, los gráficos siguientes ilustran la diversidad de instituciones abocadas, la heterogeneidad temática y la amplia cobertura regional requerida. Sus publicaciones se pueden consultar en [www.proinder.gov.ar](http://www.proinder.gov.ar).

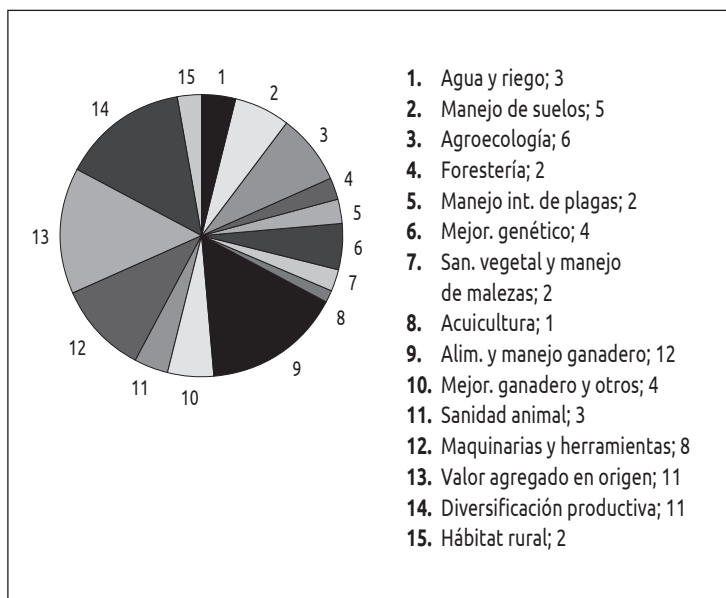
Ahora bien, en 2005, se produjo una novedad fundamental respecto a la institucionalidad pública en cuanto a investigación sobre tecnología. Más allá de los desarrollos que en su conjunto había efectivizado el INTA previamente, el CIPAF (Centro de Investigación para la Agricultura Familiar) fue creado por INTA el 26 de agosto de 2005 con el objetivo de generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar en función de los lineamientos establecidos por el Plan Estratégico del INTA. La estrategia del Centro está basada en cuatro ejes: 1) Conformación de una red de investigación y desarrollo tecnológico. 2) Capacitar y formar sistemáticamente en relación a la cuestión tecnológica. 3) Facilitar la articulación de los actores con decisores de política (nacional, provincial o municipal). 4) Diseñar una estrategia de comunicación y difusión. En la actualidad cuenta con 6 institutos regionales, incluyendo uno para el conurbano.

El CIPAF y sus institutos han publicado 15 libros, han elaborado 70 videos y 13 boletines de divulgación. Han ejecutado o ejecutan numerosas investigaciones mediante proyectos nacionales, territoriales, etc. Su página web es [www.inta.gob.ar/cipaf](http://www.inta.gob.ar/cipaf).

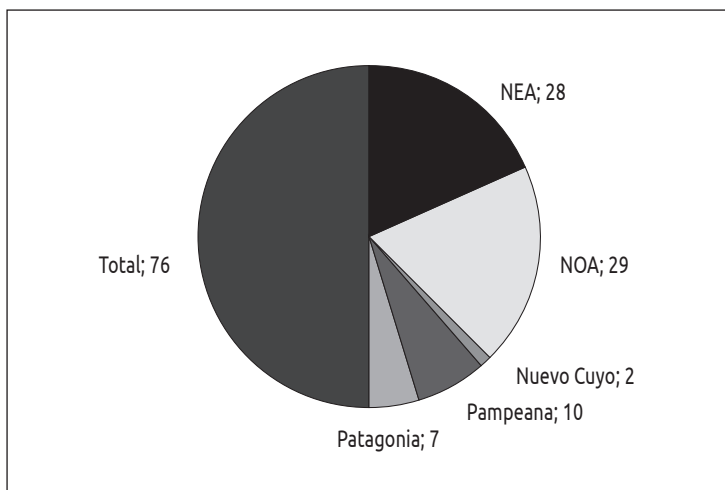
**Gráfico 1. Cantidad de proyectos financiados según institución investigadora**



**Gráfico 2. Cantidad de proyectos financiados según tecnologías investigadas**



**Gráfico 3: Cantidad de proyectos financiados según región**



## Conclusiones

Nuestro objetivo ha sido exponer —junto con algunas reflexiones generales de carácter teórico y los elementos fundamentales de la definición de pequeña producción agropecuaria— aquellos datos básicos de las producciones y tecnologías utilizadas por los sujetos sociales agrarios de la Argentina. Intentamos completar el panorama, mencionando sucintamente algunos programas e instituciones que generaron o generan tecnologías para la pequeña producción.

Desde el punto de vista productivo, hay campesinos pobres, diversificados y dedicados al autoconsumo; pero también, hay productores diversificados y especializados orientados al mercado con perfiles semejantes a la producción agropecuaria en general en la mayoría de las regiones.

Una clasificación producto por producto, según el carácter generalizado, intermedio o especializado de su presencia, brinda una visión alternativa a las imágenes — usualmente dicotómicas— de su lugar en las actividades agropecuarias argentinas.

En la caracterización productiva, se identificaron 54 sistemas productivos para las 11 regiones y los 3 estratos de PP de todo el país.

En cuanto a las tecnologías utilizadas; en los principales granos pampeanos (soja) no se encuentran grandes diferencias con las modalidades tecnológicas predominantes, con la probable excepción de la maquinaria agrícola. Los casos de cultivos industriales del noreste (NEA) y noroeste (NOA) (algodón, caña de azúcar), en cambio, presentan diferencias con las situaciones promedio porque sus menores dotaciones de capital pueden expresarse en la edad de ciertas plantaciones, en el acceso a la maquinaria, en el uso de ciertos agroquímicos y aún en las variaciones entre tipos de PP. Aunque acotados a estos pocos ejemplos, podemos sugerir que las modalidades tecnológicas de los diferentes tipos de PP, lejos de estar uniformemente fuera de la «modernidad», presentan una significativa heterogeneidad.

Por último, todas estas cuestiones generaron la necesidad de que los lineamientos de la investigación tecnológica para PP fuera visualizada como una tarea que va más allá de ensayos experimentales, propios de las ciencias naturales, e incluyera el enfoque de las ciencias sociales, para dar cuenta de las especificidades de la pequeña producción —a escala de sus unidades— de sus inserciones en la reproducción social más amplia y de un enfoque que los incorporara real y efectivamente al proceso investigativo.

## Bibliografía

- Bisang, R. G. Anlló y M. Campi (2008) «Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina». En *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 48 N° 190-191 julio-diciembre. Buenos Aires, IDES, págs. 165-207.
- Bisang R., G. Anlló y M. Campi (coord.) (2013) *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Bramuglia, C. (2000) «La tecnología y la teoría económica de la innovación». Documento de Trabajo N° 15. Buenos Aires, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cáceres, D. (PROINDER/SAGPyA (2004) *Catálogo de Tecnologías para Pequeños Productores Agropecuarios 1. Serie Estudios e Investigaciones* N° 12. Buenos Aires, PROINDER, Fortalecimiento Institucional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Cáceres D. (2005) «Tecnologías apropiadas en contexto», en el Taller de Evaluación de los proyectos de adaptación de tecnologías para pequeños productores minifundistas. Buenos Aires, FAUBA/SAGPyA/PROINDER, Fortalecimiento Institucional Subcomponente *Investigaciones*, 30 de junio al primero de septiembre de 2005.
- Cáceres, D. PROINDER/SAGPyA (2007) *Catálogo de Tecnologías para Pequeños Productores Agropecuarios 2. Serie Estudios e Investigaciones* n° 13. Buenos Aires, PROINDER, Fortalecimiento Institucional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- FoNAF Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006) «Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar». Mimeo. Buenos Aires, agosto de 2006.
- Katz, C. (1996) «La concepción marxista del cambio tecnológico». *Revista Buenos Aires. Pensamiento Económico*. N° 1, otoño 1996, Buenos Aires. Páginas 155-180.
- Marx, K. (1983 [1867]) *El Capital*. Tomo I. México, Siglo XXI editores.
- Neiman, G. (dir.) (2010) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*. Buenos Aires, Ed. Ciccus.
- Piñeiro, M. J., C. Martínez y C. Armelín (1975) *Política tecnológica para el sector agropecuario*. Departamento de Economía EPGCA/INTA, Serie *Investigación* N° 18, Castelar, Buenos Aires.

- Obschatko, E., P. Foti y M. Román (2007) *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Serie *Estudios e investigaciones* N° 10 Buenos Aires, IICA PROINDER (Segunda edición revisada y ampliada).
- Obschatko, E. (2010) *Las explotaciones agropecuarias familiares de la República Argentina*. Estudio IICA-PROINDER. Ed. Ciccus. Buenos Aires.
- Soverna, S. y P. Tsakoumagkos (2010) *Sobre los alcances de una definición de pequeño productor agrario en la Argentina*. Inédito.
- Thomas, H. (2008) «De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos, estrategias, diseños, acciones». IEC-UNQ. Ponencia en VIII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Buenos Aires.
- Thomas, H. y A. Buch (coordinadores) (2008) *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Argentina.
- Tsakoumagkos, P. (coord.), M. del C. González y M. Román (2009) «Tecnología y pequeña producción agropecuaria en la Argentina. Una caracterización basada en el Censo Nacional Agropecuario 2002 y en estudios de caso». Buenos Aires, Ed. Ciccus. Serie *Estudios e Investigaciones* N° 21 PROINDER-SAGPyA/FAUBA, 336 págs.
- Tsakoumagkos P. y S. Audero (2014) «Aportes sobre la cuestión tecnológica en la pequeña producción agropecuaria de la Argentina». En Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET-UNNE). VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Resistencia, Chaco, 13/09/2013.



# Políticas de estado hacia el sector agropecuario

*Carlos León*

## Introducción

El objetivo de esta clase es reseñar los hitos más importantes de las políticas públicas referentes al sector agropecuario de Argentina, desde los orígenes del desarrollo agrario. Dada la extensión del período involucrado y la propia complejidad que encierra un esfuerzo de síntesis de estas características, nos referiremos fundamentalmente a un conjunto de iniciativas de políticas que consideramos permiten reflejar la problemática de conjunto.

Inicialmente, uno de los aspectos más trascendentes a considerar es la política de estado, que desde los orígenes de la organización del país, dio lugar a la distribución y asignación de la propiedad de la tierra entre un sector minoritario de la población —las familias más ricas y aristocráticas— de cada región, dejando a la mayor parte de la población sin la posibilidad de acceso al suelo para uso agropecuario.

En el año 1810, la casi totalidad de la tierra era fiscal. El proceso de formación del sector terrateniente se inició con el otorgamiento de la tierra pública en enfiteusis en 1822 durante el gobierno de Bernardino Rivadavia.

Posteriormente, las donaciones de tierras en «suertes de estancias» de Rosas en 1832, la ley de arrendamientos de las



tierras que aún quedaban en manos del estado en 1857 y el acaparamiento de tierras en la guerra de exterminio de las comunidades indígenas, entre otros procesos, completaron el cuadro de la distribución de la tierra pública entre un sector minoritario de la población.<sup>1</sup>

De este modo, una vez iniciada la expansión agropecuaria y la inserción del país en el mercado mundial en el último cuarto del siglo XIX, surgió de inmediato la fuerte contradicción entre quienes trabajaban y producían que mayoritariamente no eran propietarios del suelo y quienes les alquilaban la tierra. Es decir, entre arrendatarios, aparceros y obreros agrícolas y los terratenientes.

De este modo, la mayor parte de los inmigrantes europeos que fueron atraídos a radicarse en el país para integrarse a la expansión agropecuaria encontraron que la casi totalidad de las tierras estaban apropiadas privadamente. Por lo tanto, su asentamiento como agricultores pudo lograrse a partir del alquiler de la tierra, que se hacía efectivo en dinero (arrendamiento) o en especies (aparcería).

El sector terrateniente logró imponer condiciones muy duras a estos pequeños y medianos productores. No solamente en cuanto al canon del arriendo y la aparcería, sino también obligándolos a que comprasen insumos y/o vendiesen la cosecha a través del propietario.

Esta confrontación de clases sociales agrarias dio lugar a permanentes conflictos, de los cuales el más destacado fue la Huelga Agraria de 1912, llamada «El Grito de Alcorta», porque se originó en aquella localidad y luego se expandió por toda la región pampeana. Uno de los resultados de este

---

1 Para comprender la acumulación originaria de la tierra pública de Argentina, se recomienda como lectura el libro de Jacinto Oddone titulado *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires, Ediciones Libera, 1975. Una síntesis bien lograda sobre esta temática, puede leerse en Rossi, C.: *El origen de la propiedad territorial*. Presentación realizada en el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de la tierra. Buenos Aires, 2004.

«levantamiento» chacarero fue la creación de la Federación Agraria Argentina con el objeto de nuclear a los pequeños productores, especialmente a los chacareros arrendatarios y aparceros.<sup>2</sup>

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1914 registraba un total de 81.766 explotaciones de arrendatarios en la región pampeana, que constituía el 43,2 % del total de explotaciones agropecuarias. Este segmento era el que desarrollaba las actividades más intensivas de la producción agropecuaria pampeana, especialmente la agrícola y tambera.

El modo de producción pampeano basado en la existencia de grandes terratenientes que alquilaban sus tierras a los productores se fue fortaleciendo en el transcurso de las siguientes décadas ante la ausencia de políticas públicas orientadas a fraccionar latifundios con fines de asentamiento de colonos.

El CNA de 1937 registró un fuerte incremento del número de explotaciones con arrendatarios y aparceros que llegaba a 157.022, es decir 92,1 % más que en el CNA 1914, y representaban el 68 % de las explotaciones agrícolas de la región.

## Las políticas en materia de arrendamientos y aparcerías

Debido al acaparamiento original del suelo explicado anteriormente y a la negativa de los distintos gobiernos nacionales y provinciales para revertir la estructura de distribución de la tierra, las «políticas» en esta materia a lo largo de gran parte del siglo XX se centraron en la sanción de un

---

2 Sobre la Huelga Agraria de 1912, se recomienda la lectura del clásico libro de Plácido Grellato titulado *El grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*. Rosario, Editorial Tierra Nuestra, 1958.

conjunto de leyes orientadas a mitigar la confrontación entre chacareros y terratenientes.

En este contexto tenemos que mencionar la sanción de un conjunto de leyes con el objeto de mejorar parcialmente la posición de los arrendatarios y/o aparceros. Estas leyes permitieron reconocer las mejoras realizadas por los arrendatarios y los aparceros o bien lograr alguna indemnización en caso de desalojo, la eliminación de la obligatoriedad que imponían los terratenientes a que el arrendatario les vendiera su producción, entre otros.

Es recién en 1940 cuando se sancionó la Ley N° 12.636 de Colonización Agrícola a partir de un proyecto presentado por Bernardino Horne, diputado por Entre Ríos. El organismo designado para ejecutar la ley se denominó Consejo Agrario Nacional.

La Ley 12.636 tenía como objetivo lograr que el estado comprara o declarara de utilidad pública y sujeta a expropiación tierras para su fraccionamiento, y la entrega a agricultores que carecían de ella. En gran medida, se orientaba a mitigar el impacto social negativo del sistema productivo basado en el arrendamiento y la aparcería.

Para ello, dicha ley declaraba que «La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley y de acuerdo al interés colectivo».

En el período comprendido entre 1940 y 1975, el Consejo Agrario Nacional compró 896.651 ha de tierras, expropió 264.250 ha y le fueron transferidas 105.457 ha. De este modo, se pudieron constituir 120 «colonias agrícolas» que permitieron el asentamiento de 7841 familias de pequeños productores.

El Consejo Agrario Nacional, al igual que otros Organismos, como las «Juntas», desarrolló distintos grados de actividad, de acuerdo a la ideología política de los distintos gobiernos. Si bien el Consejo Agrario Nacional no

constituyó un organismo de reforma agraria ni desempeñó en ningún momento una política muy activa de fraccionamiento de tierras, constituía, no obstante, un instrumento no deseado por el sector terrateniente. En 1980, la dictadura militar dejó sin efecto la ley de colonización y eliminó el Consejo Agrario Nacional.<sup>3</sup>

## Las primeras políticas públicas en materia de tecnología y de comercialización

Desde los inicios del siglo pasado se desarrollaron un conjunto de iniciativas orientadas a resolver los problemas que se presentaban en relación a la baja productividad agropecuaria.

De este modo, durante las primeras tres décadas del siglo pasado se crearon las primeras estaciones experimentales agrícolas en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y la Estación Experimental Obispo Colombres de Tucumán.

El objetivo de las primeras estaciones experimentales fue el desarrollo y mejoramiento genético de los cultivos y la identificación de las principales plagas y enfermedades que los amenazaban.

Hacia fines de la segunda década y comienzos de la tercera década del siglo pasado, y en correspondencia con la crisis mundial de la economía capitalista, tuvo lugar una importante caída de los precios de los *commodities* agropecuarios, y los distintos países exportadores intentaron

---

3 Una enunciación y explicación sintética del conjunto de leyes sobre arrendamientos y colonización puede encontrarse en el libro *La tierra, para qué, para quiénes, para cuántos*. Parte I. Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el Uso y Tenencia de la Tierra. Federación Agraria Argentina, Buenos Aires, 2005. Del mismo modo, para una profundización sobre este tema, véase el libro de Javier Balsa, titulado *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988*. Universidad Nacional de Quilmes, 2006.

mitigar esta situación, apelando a distintos instrumentos de políticas públicas sectoriales.

Estados Unidos sancionó la Ley de Ajuste Agrícola, compensando a los productores que redujeran el área sembrada y el estado también intervino en la comercialización de granos.

Canadá sancionó su Ley de Granos en 1930, creando la Junta Canadiense del Trigo en 1935. De manera análoga, Australia creó en 1939 la Junta Australiana de Trigo.

En todos los casos mencionados se perseguía el propósito de intervenir en la oferta productiva de cada país con el objeto de adecuarla a los niveles posibles de exportación y tratando de lograr estabilizar la economía de las explotaciones agropecuarias, ante el embate de la depresión mundial.

En correspondencia con esta situación mundial, en Argentina se desarrollaron un conjunto de políticas hacia el sector agropecuario, siendo las más destacadas la creación mediante leyes, de Organismos Reguladores de la producción y comercialización de granos, carnes y algodón, llamados «Juntas».

Además de lo anteriormente señalado, las tres Juntas Nacionales incorporaron objetivos tecnológicos y de aumento de la productividad con el propósito de responder a un entorno institucional de precios declinantes.

Así por ejemplo, la Ley de Granos disponía de un capítulo dedicado al Fomento de la Genética, que otorgaba al Ministerio de Agricultura un rol fundamental para la identificación, registro y difusión de las variedades de semillas que se comercializaban. Dichos análisis se realizaban en instituciones tecnológicas públicas y en criadores fitotécnicos particulares autorizados por el Ministerio.

La Junta Nacional del Algodón desarrolló objetivos más amplios de política pública que incluían el desarrollo territorial en las regiones algodoneras. Integró en su

directorios a organismos como el Banco de la Nación Argentina, Cooperativas, Ministerio de Agricultura, Dirección de Tierras, Asociación de Industriales, Ferrocarriles del Estado, entre otros, persiguiendo entre sus objetivos el asentamiento de colonos en la región del noreste del país.<sup>4</sup>

## Los primeros intentos de planificación

Hasta finales de la década del 40 del siglo pasado, las políticas públicas hacia el sector agropecuario constituían iniciativas aisladas orientadas a resolver problemas puntuales conflictivos, sin perseguir objetivos de planificación.

El primer objetivo de planificación a nivel nacional que intentó también incidir en los sectores productivos fue el Primer Plan Quinquenal 1947-1951. Los aspectos más importantes de este Plan, en lo referente al sector agropecuario, fueron las leyes laborales y la creación del Ministerio de Asuntos Técnicos.

Si bien dos de las tres leyes para los trabajadores rurales fueron sancionadas poco tiempo antes del lanzamiento del Primer Plan Quinquenal, su vigencia se inició en aquel período.

Por primera vez se legislaba sobre el trabajo rural y se establecían normas destinadas a poner fin a la relación autoritaria entre patrón y peón o asalariado, permanente o transitorio.

La Ley 28.169 de 1944, denominada Estatuto del Peón, estaba destinada a reglamentar la tarea de los peones rurales que desarrollaban sus tareas de manera permanente en las

---

4 Para profundizar sobre este punto, véase C. León y F. Losada, «Ciencia y tecnología agropecuarias antes de la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria» (INTA). En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 16, 2002.

fincas de los productores. La ley se orientaba a fijar un horario de trabajo que debía respetarse y condiciones de trabajo y niveles salariales dignos.

Mediante el decreto ley 3750/46 se sancionó el Estatuto del Tambero Mediero con el objeto de reglamentar las condiciones de trabajo y de distribución de la renta en producto entre el tambero o productor de leche y el dueño de la tierra.

Por último, la Ley 13.020 del año 1947 estaba dedicada a reglamentar las condiciones de trabajo y remuneración de los trabajadores temporarios. Se recordará que en ese entonces la totalidad de las actividades de cosecha tanto en la región pampeana, como en el resto de las provincias con cultivos industriales y frutales se realizaba a mano. De este modo, decenas de miles de obreros transitorios migraban de una región a otra para la realización de las labores agrícolas y carecían de todo tipo de protección en vivienda, nivel salarial, medios en que se transportaban, trabajo de menores, etc.

En el contexto del Primer Plan Quinquenal, se creó, en 1949, el Ministerio de Asuntos Técnicos, con el objeto de desarrollar tecnologías e innovaciones para los sectores productivos, entre ellos el agro. No obstante, las actividades de este Organismo fueron muy limitadas.

Por el contrario, el Segundo Plan Quinquenal «1953-1957» tuvo objetivos sectoriales. Se proponía, también, una política de tierras, a través de mecanismos de acceso para pequeños agricultores arrendatarios mediante créditos, e incluía la expansión de los programas de colonización agrícola. Concebía también la aplicación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra, con el objeto de imponer un costo fijo a las tierras improductivas que indujera a los terratenientes a vender sus tierras.

No obstante, estos objetivos de características «estructurales» concebidos en el Segundo Plan Quinquenal solamente se llevaron a cabo de manera parcial. Especialmente,

la crisis de la balanza comercial iniciada en 1952, llevó al gobierno de entonces a no tomar iniciativas que pudiesen afectar la exportación agropecuaria.

La política de tierras durante las décadas de 1940 y 1950 —exceptuando la ley de colonización agrícola ya mencionada— quedó restringida a atenuar los conflictos ya mencionados entre propietarios y arrendatarios y aparceros. A partir de 1943 se sucedieron un conjunto de leyes y decretos de prórrogas de contratos, de suspensión de desalojos rurales y de determinación del canon de los alquileres rurales.

No obstante, debe mencionarse la trascendencia de la Ley N° 13.246 de 1948 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, considerada la primera ley de fondo sobre la temática. Otorgaba un marco de mayor estabilidad al problema de los arrendamientos y aparcerías. Se establecía un período de arrendamiento que podía llegar hasta ocho años; se indemnizaba a los arrendatarios por las inversiones y mejoras físicas realizadas en el predio, entre otros.

Esta ley tenía también como objetivo lograr convertir en propietarios a los arrendatarios que alquilaban tierras dentro de latifundios. La suspensión de desalojos, la baja tasación de los campos que se hallaban alquilados y la disponibilidad de créditos posibilitaron que más de 45.000 arrendatarios se convirtieran en propietarios, para lo cual se expropiaron algunos latifundios y se desarrollaron colonias para el asentamiento de los chacareros.

Los logros obtenidos por la Ley N° 13.246 —posiblemente los más importantes que se hayan conseguido en la historia de los arrendatarios y aparceros del país— fueron en gran medida logrados a partir de la movilización chacarera de 1947, conocida como el «Segundo Grito de Alcorta» y que amenazaba con paralizar las actividades rurales.<sup>5</sup>

---

5 Ver *La tierra...* (op. cit.).



Otro hecho trascendente durante este período de inicio de la «planificación» en la economía fue la promulgación del decreto N° 15.350/46 mediante el cual se transfirió al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) el monopolio del comercio exterior, con el objeto de mejorar los precios externos e internos y retener divisas. En lo relacionado con el sector agropecuario, el objetivo del IAPI era proteger el precio de los agricultores que participaban en cadenas de comercialización oligopolizadas, y al mismo tiempo apropiarse de parte de la renta de las empresas extranjeras, como las cerealeras y las propietarias de la infraestructura. Además, el IAPI posibilitaba la negociación de estado a estado, que adquiriría importancia en el contexto de la crisis de importación de los países europeos en tiempos de la posguerra.<sup>6</sup>

## **Las Políticas hacia el sector agropecuario en la segunda mitad de la década de 1950 y en la de 1960**

El gobierno militar resultante del «golpe» de 1955 puso un fuerte acento en el desmantelamiento de la intervención estatal en la economía. Políticamente, era muy respaldado por las entidades agropecuarias representativas de los terratenientes, como la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y CARBAP.

El gobierno militar solicitó la cooperación de las Naciones Unidas para una asistencia técnica con el fin de obtener un diagnóstico y una propuesta de crecimiento para el sector agropecuario. Finalmente un conjunto de instituciones, entre las cuales se encontraba CEPAL, FAO, OIT, FMI y el

---

6 Para una profundización de este punto, léase, de Mario Lattuada *La política agraria peronista (1943-1983)* 1 y 2. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícola (IICA) dependiente de la OEA, se hicieron cargo del pedido. Ese estudio fue luego conocido como Informe Prebisch, debido a que Raul Prebisch fue quien lo dirigió.

El Informe Prebisch indicaba que el bajo crecimiento del sector agropecuario pampeano se debía a la carencia de incentivos, que a su vez ocasionaba la desinversión y la falta de desarrollo de tecnología. Sostenía que existía un retraso tecnológico importante, y en virtud de ello, el gobierno creó el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en 1956.

No obstante, el Informe Prebisch también reconocía la existencia de causas estructurales de tenencia y distribución de la tierra. Así, por ejemplo, se mencionaba que el 53 % de las explotaciones agrícolas en la región pampeana correspondían a arrendamientos y aparcerías y que cubrían el 54 % de la tierra productiva de la región.

Del mismo modo, el Informe alertaba sobre la existencia de minifundios, mencionando que para 1955, las explotaciones de menos de 10 ha representaban la quinta parte del total de las explotaciones en el país. El promedio de esas explotaciones era de 4 ha y disponían tan solo del 0,24 % del total de las tierras productivas.

El gobierno militar ya había liquidado el IAPI en 1955, organismo al cual adjudicaba la responsabilidad del desincentivo a la producción y también había intervenido el Instituto Nacional de Granos y Elevadores y el Instituto Nacional de Carnes. No obstante, al año siguiente recrearon ambas Juntas, de Granos y Carnes, otorgándoles un rol subsidiario en cuanto a la capacidad de regulación.

En cuanto al problema de los arrendamientos, el gobierno militar sancionó en 1955 un decreto que otorgaba una única prórroga hasta fines de mayo de 1956, afirmándose que luego se procedería a los desalojos.

No obstante, por la importancia que tenían los arrendamientos y aparcerías en cuanto a su participación en la oferta productiva del país, especialmente pampeana, y por la incertidumbre que dicho esfuerzo pudiese ser reemplazado por el trabajo directo de los propietarios, el gobierno militar continuó prorrogando los contratos de arrendamientos a pesar de la presión del sector terrateniente.

El decreto ley N° 2187 de 1957, llamado de Transformación Agraria tuvo como objetivo conceder una prórroga en los contratos de arrendamientos y al mismo tiempo intentar que una parte de ellos pudiese ofertar a los propietarios la compra de las tierras. Fue muy limitado sus resultados.

Del mismo modo, la Ley 14.451 del gobierno de Frondizi al año siguiente, conocida como Segunda Transformación Agraria, que perseguía objetivos similares a los de 1957, tuvo muchos conflictos en la interpretación y los resultados alcanzados en cuanto a convertir arrendatarios en propietarios fueron mínimos.

Durante la década de 1960, hubo un nuevo intento de lograr un planeamiento de los sectores productivos. Durante la presidencia de Illia, se reactivó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que había sido creado durante el gobierno anterior de Frondizi y recién en 1964 se comenzó a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, que lamentablemente no logró ejecutarse, a raíz del golpe militar de Onganía en 1966.

No obstante, durante el gobierno de Illia se desarrolló un esfuerzo en lograr mayor intervención del estado. Así por ejemplo, en 1964 se creó el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), organismo esencial para el desarrollo de la ganadería.

Del mismo modo, la Junta Nacional de Granos intensificó su participación en el comercio de cereales. En 1962-1963, la Junta había adquirido en el mercado interno solamente

el 6,3 % de la producción de trigo. Ese volumen se elevó al 55,4 % en la campaña agrícola siguiente.

El gobierno de Illia, iniciado en octubre de 1963 y finalizado por el golpe militar de junio de 1966, intentó otros instrumentos de políticas para el sector agropecuario, que lamentablemente no lograron concretarse, por el grave entorno político militar.

Así por ejemplo, se había decidido crear un impuesto a la renta potencial de la tierra que finalmente no se pudo implementar por la oposición de las entidades representativas de los grandes propietarios de tierra.

Se continuó con las prórrogas a los contratos de arrendamiento y se intentó convertir a arrendatarios en propietarios del suelo. Con dicho objetivo se sancionó la Ley N° 16.883 del 17 de junio de 1966. El arrendatario o aparcero podía proponer la compra del predio limitado a una unidad económica. En caso de que no hiciera la oferta de compra, el contrato vencería en el término de la última prórroga. Si el propietario no aceptase la propuesta de adquisición, se prorrogaba por cinco años. Incluía financiamiento y si no se acordaba en el precio, este se determinaría tomando como base al valor de productividad de la tierra libre de mejoras. Dicha ley no logró reglamentarse, dado que el 28 de junio de 1966 se produjo el golpe militar del General Onganía.

Lamentablemente, a partir de aquel momento se desvanecieron las perspectivas para que los chacareros arrendatarios o aparceros se convirtieran en propietarios. El gobierno militar, muy influido por las entidades agropecuarias representativas del sector terrateniente, sancionó la Ley N° 17.253 en 1967. Esta ley disponía los desalojos en masa de arrendatarios y la restitución de tierras a los propietarios. Si bien contenía una alternativa voluntaria de compra-venta del predio que ocupaba el arrendatario, en la

práctica, fue ínfima la proporción de nuevos pequeños propietarios que se logró alcanzar, por las dificultades financieras para facilitar este mecanismo.

## La política agropecuaria del período 1973-1974

Desde julio de 1973 a octubre de 1974, período que correspondió al gobierno de Cámpora y se extendió pocos meses luego de la muerte del presidente Perón, la gestión del Ministerio de Economía estuvo presidida por Gelbard, presidente de la Confederación General Económica (CGE).

Como Secretario de Agricultura y Ganadería (SAYG) fue nombrado Horacio Giberti, profesional de reconocida trayectoria y relacionado con la CGE. Giberti se había destacado como presidente del INTA durante la gestión de Frondizi.

Giberti era consciente de que para desarrollar la producción agropecuaria con un sentido social equitativo, había que resolver problemas estructurales en lo atinente a tierras, a impuestos y a la estructura de comercialización vigente. Es decir, había que modificar la modalidad en la apropiación de la renta agraria.<sup>7</sup>

De este modo, se logró sancionar la Ley N° 20.518 que suspendía los juicios de desalojo y/o ejecución de sentencias, conflictos que se arrastraban a partir de legislación que provenía del gobierno militar de Onganía, que había puesto fin al sistema de prórrogas en los contratos de arrendamientos.

Poco después, se sancionó la Ley N° 20.543 de Fomento Agrario que posibilitaba el otorgamiento de créditos para la compra de predios por parte de arrendatarios y aparceros, para poder acceder a la propiedad de la tierra.

---

7 Para profundizar en este tema, puede leerse: León, C. «La Obra de Horacio Giberti». En *Realidad Económica* N° 252. Buenos Aires, 2010.

Hacia fines de 1973 se sancionaron dos leyes fundamentales para la comercialización de la producción agropecuaria. La Ley N° 20.535 de Política de Carnes para el Fortalecimiento y Reorganización de la Junta Nacional de Carnes y la Ley N° 20.573 de Comercialización de Granos, mediante la cual, la Junta Nacional de Granos podía disponer hasta el monopolio de la comercialización, a través de sus propia gerencia de exportación o por intermedio de cooperativas y empresas nacionales.

Al año siguiente, la Secretaría de Agricultura envió al Congreso un proyecto de ley que significaba un cambio importante en la estructura impositiva y logró sancionar la Ley N° 20.538, luego de fuertes resistencias y enfrentamientos protagonizados por el sector más concentrado de los productores agropecuarios. Esta ley disponía de dos fases. La primera establecía un impuesto nacional de emergencia sobre las tierras agropecuarias libres de mejoras, que tendría vigencia durante el año 1974.

Pasado ese primer período, se fijaba un impuesto a la renta normal de las explotaciones agropecuarias, válido como parte del impuesto a los réditos, a partir de 1975. Era una ley trascendente porque inducía al incremento de la productividad agraria. Castigaba las tierras que permanecían improductivas, afectando los intereses de los terratenientes.

En la medida que fijaba un «costo fijo» impositivo, inducía a la disminución del precio de la tierra y de este modo, permitía el acceso a la propiedad por parte de los pequeños y medianos aparceros y arrendatarios.

El sector terrateniente se opuso con tenacidad a la ley, que no llegó a hacerse efectiva. El Senado logró una prórroga para el inicio de su vigencia y posteriormente fue derogada por la dictadura militar que se inició en 1976.

Los enfrentamientos contra Giberti y su política desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería se agudizaron a

partir de mediados de 1974, cuando se elaboró el proyecto de Ley Agraria que definía el rol del estado para regular el dominio, uso y tenencia de la tierra.

El objetivo de la Ley Agraria era lograr no solamente la explotación del suelo no cultivado sino promover una estructura agraria en la que los arrendatarios y aparceros pudieran acceder a la propiedad de la tierra que trabajaban.

La Ley Agraria contemplaba desde la posibilidad de expropiación de tierras indemnizando con «bonos agrarios» a los propietarios hasta alternativas de arrendamientos forzados. Se proponía, además, el desarrollo de programas de concentración parcelaria de minifundios para poder alcanzar «unidades agrícolas económicas». El Consejo Agrario Nacional era el Organismo que se contemplaba para la ejecución de la Ley Agraria.

Al anteproyecto de Ley Agraria se opusieron fuertemente la Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas, que tildaron al anteproyecto de «colectivizante» y de atentar contra la propiedad privada.

Finalmente, el anteproyecto no fue enviado para su discusión parlamentaria debido a que el ministro de economía y todo su equipo —entre ellos, Giberti— tuvieron que presentar su renuncia a la presidenta Isabel Martínez de Perón el 21 de octubre de 1974.

## **La política agropecuaria durante el período de la dictadura militar**

La política económica del golpe militar de marzo de 1976 fue ampliamente apoyada por el sector terrateniente y sus entidades más representativas. Las iniciativas que se tomaron en materia de política agropecuaria tuvieron como objetivo dismantelar la legislación existente orientada a

fortalecer a la pequeña producción y a la intervención del estado en la comercialización.

En materia de comercialización de granos, se derogó la Ley N° 20.573 promulgada por el anterior gobierno, quedando el comercio interno y externo fuertemente concentrado, especialmente en manos de empresas transnacionales.

El estado no solo prescindió de su participación, sino que le cedió al sector privado ámbitos de acción que históricamente se habían mantenido en su poder. También se inició el proceso de privatización del sistema granario, vendiendo el estado parte de los silos y elevadores de campaña y portuarios. La Junta Nacional de Granos quedó limitada al papel de mero árbitro. En 1979 se autorizó la instalación de puertos privados, que hasta ese momento era solamente facultad del estado.<sup>8</sup>

En el tema cárneo ocurrió algo similar. Mediante la Ley N° 21.740 de 1978, se apartó a la Junta Nacional de Carnes del comercio de carnes, relegándola a un rol de promoción y contralor.

En materia impositiva se destruyeron todas las propuestas realizadas durante la gestión Giberti en la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La Ley N° 21.339 de 1976 eliminó el impuesto a la tierra libre de mejoras, que como fuera mencionado precedentemente, constituía el primer paso de la aplicación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra.

En cuanto a la política tecnológica, se debilitó el sistema público de C y T, a partir de la persecución política y el debilitamiento presupuestario. El INTA perdió su autonomía institucional y financiera y se intensificó la apropiación privada del conocimiento, especialmente por parte de empresas transnacionales, como las de semillas.

---

8 León, C. y Rossí, C.: «La Junta Nacional de Granos. Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina». En *Realidad Económica* N° 196. Buenos Aires, 2003.



También en 1976, poco tiempo después de asumir el gobierno militar, se sancionó la Ley N° 21.452, que permitió los contratos de arrendamiento «accidentales» y eliminó todo tipo de prórrogas, con el objeto de la restitución definitiva de las propiedades a los dueños de la tierra.

A este conjunto de medidas mencionadas que debilitaron fuertemente a la pequeña producción debe agregarse la derogación de la ley de Colonización Agrícola y la disolución y «liquidación» del Consejo Agrario Nacional (Ley 22.202 de 1980). De este modo, se prescindía del único instrumento que tenía el estado en materia de política de tierras.

## **La política hacia el sector agropecuario luego de la restitución democrática de 1983**

El gobierno que asumió en 1983, presidido por Raúl Alfonsín, intentó revertir la falta de participación e intervención del estado en temas relevantes de la producción y comercialización agropecuaria.

Se elaboró, además, una propuesta de planeamiento para desarrollar instrumentos de políticas públicas agropecuarias, que fue el PRONAGRO o Programa Nacional Agropecuario 1984-1987.

Para que el PRONAGRO pudiese ser desarrollado, era necesario lograr en primera instancia su legitimación por parte de las entidades representativas del sector agropecuario y de los gobiernos provinciales. Luego, se convalidaría políticamente en el marco del Congreso Nacional.

El PRONAGRO establecía, a partir de la definición de una estrategia de mediano plazo, un conjunto de instrumentos de políticas en materia de precios, de tecnología y extensión, de crédito, de comercialización, impositiva, agroindustrial, de desarrollo rural y de conservación de recursos.

Muchas de las propuestas contenidas en los distintos instrumentos desarrollados en el PRONAGRO se orientaban a volver a fortalecer a la pequeña producción, a profundizar la participación de las cooperativas tanto en la producción como en la comercialización en las principales cadenas, a revertir mínimamente la estructura impositiva regresiva existente, a evitar las fases cíclicas en la oferta de algunos productos como la leche y la carne, entre otros objetivos.

Lamentablemente, el PRONAGRO fue fuertemente combatido, principalmente por las entidades representativas de los productores más grandes y no logró ser consensuado y/o validado para permitir el desarrollo de una política pública agropecuaria de mediano plazo.

Por lo tanto, solamente se pudieron desarrollar de manera segmentada algunos instrumentos de política pública, que tuvieron un impacto parcial, en el marco de una economía que se encontraba en una profunda crisis de balanza de pagos, originada en gran medida por la fuerte deuda externa generada por la dictadura militar.

Durante este período, es importante mencionar la política en torno a la Junta Nacional de Granos, con el objeto de revertir la caída del precio de exportación de los granos argentinos en relación a los precios otros países exportadores. Las grandes empresas exportadoras del país, con predominio de las transnacionales, atribuían el menor precio a un llamado «costo argentino» conformado por la menor eficiencia portuaria, la mayor distancia a destino y la imposibilidad de financiar exportaciones.

En contraposición, desde la Junta Nacional de Granos, si bien se reconocía esas mayores erogaciones, se consideraba que no justificaban la envergadura del diferencial de precios argentinos de exportación con el de otros países, de lo que se podía deducir que existían maniobras de subfacturación.

Durante el período 1984-1989, la Junta Nacional de Granos intervino más intensamente en el comercio exterior de granos mediante convenios entre estados y también posibilitó la expansión de las exportaciones del sector cooperativo.

## **Los principales hitos de la política agropecuaria desde la última década del siglo pasado hasta la actualidad**

Durante la última década del siglo pasado, en el marco de una política económica neoliberal muy acentuada, se desarrollaron un conjunto de iniciativas de política agraria que llevaron a la cuasi destrucción de los organismos públicos de intervención en las cadenas agropecuarias. Del mismo modo, se contribuyó a profundizar la estructura agraria regresiva, al ocurrir la desaparición de casi la tercera parte de las pequeñas explotaciones agropecuarias. Otro efecto de la política de la década de 1990 fue la intensificación del proceso de «agriculturización» en base a la producción granaria, especialmente de la soja.

Uno de los hitos más importantes de este período fue la sanción del Decreto N° 2284 de Desregulación Económica, de 1991. Mediante este decreto se disolvieron los siguientes entes reguladores: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, la Corporación Argentina de Productores de Carne, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y la Dirección Nacional de Azúcar. Los bienes pertenecientes a los organismos liquidados fueron vendidos.

Por medio del mismo decreto, se liberaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización

de caña de azúcar, yerba mate y viñedos. En el mercado de leche e industria láctea se eliminó la Comisión de Concertación de Política Lechera y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

Un ejemplo del impacto que tuvieron estas medidas «desreguladoras» puede ilustrarse con la desaparición de la Junta Nacional de Granos. La Junta disponía de un conjunto de instrumentos de regulación, entre ellos, los «precios índice». Eran precios internos, de referencia para el productor, que indicaban el monto que deberían recibir sus productos, luego de deducir el conjunto de gastos correspondientes del precio FOB de exportación.

Los precios «índice» mitigaban el intento de los exportadores y/o industriales de disminuir los precios que pagaban a los pequeños y medianos productores, aprovechando su posición privilegiada en la cadena.

De algún modo, al eliminarse los marcos regulatorios que protegían la permanencia en el mercado de los pequeños productores, esto dio lugar a un proceso de concentración de la producción en grandes empresas, en la mayor parte de las cadenas agroindustriales.

El Censo Nacional Agropecuario de 2012 registró una disminución de 87.688 explotaciones agropecuarias pequeñas y medianas en todo el país en relación al Censo anterior de 2008. De este total, 54.495 de las explotaciones desaparecidas correspondían a la región pampeana. La superficie media de las explotaciones agropecuarias del país se incrementó en un 25,3 % en el mismo período.

La aprobación para su difusión de la soja RR transgénica a partir de 1996 impulsó la expansión de este cultivo en relación a otros granos cerealeros y oleaginosos, tendencia que aún continúa. Desde la campaña agrícola 2000/2001 hasta la 2012/2013, el área sojera se duplicó, pasando de 10,7 millones de ha a 20 millones de ha respectivamente.

La salida de la «convertibilidad» en 2002 significó para el sector agropecuario, especialmente el relacionado con productos exportables, un importante incremento de la rentabilidad, debido a la devaluación y a la expansión del mercado externo. Esta fue la causa del importante incremento del valor de la tierra, además de la fuerte disminución de los pasivos, por la pesificación de las deudas.<sup>9</sup>

El fuerte incremento en la apropiación de la renta agraria a partir de la salida de la convertibilidad fue uno de los motivos por los cuales se restablecieron los impuestos o «derechos de exportación». El objetivo fue incrementar los ingresos fiscales para sostener una política social más profunda y para incentivar a la industria nacional, fuertemente debilitada durante la década de 1990. Al mismo tiempo, los impuestos a la exportación posibilitaron una reducción relativa de los precios internos de los principales alimentos.

A partir de 2003 hasta la actualidad, no fueron impulsadas iniciativas tendientes a revertir los problemas estructurales existentes en el sector agropecuario.

El proceso de concentración de la propiedad y de la producción ha continuado. Existe en la actualidad una fuerte concentración de la oferta productiva del país en torno a un pequeño conjunto de actividades, especialmente la producción granaria y dentro de ella la soja primordialmente.<sup>10</sup>

No se intentó revertir la desaparición de las instituciones públicas que intervenían en la actividad agropecuaria y que permitían, a través de una mínima regulación, apoyar la

---

9 Sobre la evolución del sector agropecuario argentino luego de la salida de la «convertibilidad», puede leerse: de Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal: *Transformaciones estructurales en el agro pampeano. La consolidación del bloque agrario en la Argentina*. Buenos Aires, CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2009.

10 La producción de granos y la bovina de carne y leche representan aproximadamente el 70 % del valor productivo de la producción agropecuaria. Estas actividades son extensivas, es decir, demandan muy poco trabajo en relación a las producciones agrícolas extrapampeanas, como los frutales y los cultivos industriales.

existencia de las pequeñas explotaciones. No fueron recreadas instituciones como las «Juntas» ni tampoco organismos que tendieran a la desconcentración de la propiedad rural o que permitiesen el acceso a la tierra por parte de pequeños productores, como fue en su momento el Consejo Agrario Nacional.

No obstante, en el transcurso de la última década y desde distintos ámbitos ministeriales, especialmente el de Agricultura y Ganadería, se tomaron un conjunto de iniciativas tendientes a apoyar a la agricultura familiar. En este contexto debe mencionarse la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, convertida en Secretaría en 2014, la existencia de numerosos programas de apoyo a la producción e inversiones en explotaciones familiares y la asignación de importantes recursos económicos para estos fines.

Desde el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se elaboró un «Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020» (PEA). El PEA realizó una caracterización del sector agroalimentario y agroindustrial del país y del contexto internacional en el cual se desenvuelve. A posteriori, enunció un conjunto de metas y objetivos específicos para el sector agropecuario, tales como: i) incrementar el volumen y diversidad de la producción, del valor agregado y de la cantidad de productores; ii) incrementar la productividad de los factores de producción; iii) aumentar el volumen de las exportaciones, con énfasis en las de mayor valor agregado, iv) estimular los procesos tecnológicos e innovativos.

El PEA realizó un conjunto de proyecciones de producción de los distintos rubros agropecuarios para el 2020, tomando en cuenta las consideraciones anteriores. Dichas proyecciones dan cuenta de un perfil productivo para el 2020 que no difiere sensiblemente del actual y en el cual los

cultivos extensivos, especialmente oleaginosos, continúan concentrando gran parte del uso del suelo.

Además, el PEA no logró elaborar el conjunto de políticas e instrumentos necesarios para lograr un desarrollo del sector agropecuario en función de la eficiencia y la equidad. Quizás este sea el motivo por el cual la trascendencia del Plan Estratégico ha sido tan limitada en cuanto a su utilización.<sup>11</sup>

En diciembre de 2011 fueron promulgadas dos leyes relacionadas con el sector agropecuario: la Ley de Trabajo Agrario N° 26.727 y la llamada Ley de Extranjerización de la Tierra N° 26.737.

La Ley de Trabajo Agrario constituye un avance notorio en relación a la legislación que existía previamente para el ámbito laboral. Además de definir con precisión el concepto de las diversas actividades agrarias, explicita las características del contrato de trabajo agrario permanente y temporario. Determina que las remuneraciones mínimas serán fijadas por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, la que no podría ser inferior al salario mínimo vital y móvil. Define, también, requisitos en materia de vivienda, alimentación, condiciones de higiene, modalidad de pago, descanso semanal, seguro y riesgos, entre otros.

Esta ley ya ha comenzado a gravitar de manera importante sobre el nivel del salario del peón y del trabajador rural y en la disminución de la fuerte informalidad de contratación que existía en las actividades agropecuarias.

La Ley de Extranjerización de la Tierra o «Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Fiscales» impone límites a la tenencia de la tierra por parte de extranjeros, por región

---

11 Ver «Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020», Ministerio de Agricultura y Ganadería. Buenos Aires, 2011.

y por nacionalidad. Posiblemente, el relativo impacto de esta ley se deba al impreciso diagnóstico de partida, que consideraba que existía un porcentaje de tierras en manos de extranjeros bastante mayor al real. No obstante, es un instrumento potencialmente útil para restringir la extranjerización del suelo.

Finalmente, hay que mencionar que hacia fines de 2013 fue sancionada la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en La Argentina. Los objetivos de esta Ley se orientan a promover el desarrollo socio económico de la agricultura familiar, «corregir disparidades del desarrollo regional, a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso...» y «contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria».<sup>12</sup>

Se crea un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, que será constituido principalmente por tierras que son del dominio público o que podrían ingresar al patrimonio del estado nacional.

Hay que mencionar que las tierras fiscales existentes ya se encuentran en su inmensa mayoría ocupada por familias de agricultores. Es decir que no existe un reservorio importante de tierras públicas «vacías» o para ser ocupadas y destinadas a la agricultura familiar.

Llama la atención que la Ley no mencione la posibilidad de declarar de utilidad pública y por lo tanto sujeto a expropiación, aquellas tierras que no tienen actualmente valor para su producción, pero que podrían valorizarse considerablemente a través de la construcción de importantes proyectos de infraestructura de riego. Esta posibilidad existió

---

12 Ver texto de la Ley N° 27.118 de «Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina». Año 2014



en Argentina en la Ley de Colonización que fue derogada por la dictadura militar en 1980.

Un punto de importancia en la Ley de Agricultura Familiar es la suspensión por tres años del desalojo de agricultores familiares en tierras en las que viven desde hace muchos años y que son reclamadas por propietarios. De este modo, se pone un freno a los actuales intentos de desalojos, que ya han sido cruentos, en varios casos.

En la actualidad, se está trabajando en la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar. Es posible que en esta instancia se puedan lograr mayores precisiones en cuanto a los alcances de algunos enunciados y se logre definir modalidades y organismos responsables de la ejecución de los distintos instrumentos de política contenidos en la ley.

## **A modo de síntesis final**

El objetivo de esta clase fue lograr transmitir de modo muy sintético las principales iniciativas de política pública en relación al sector agropecuario.

Como pudo apreciarse, aún antes del inicio del desarrollo capitalista del agro y de la inserción del país en el mercado mundial, hechos ocurridos en el últimas dos décadas del siglo XIX, el estado nacional y los gobiernos provinciales, decidieron «entregar» la tierra de mayor aptitud productiva a una pequeña cantidad de familias, pertenecientes a las aristocracias locales.

Este hecho constituyó la verdadera «acumulación originaria» que estructuró en el país un sector agropecuario caracterizado por la concentración de la tierra en pocos titulares, aunque una parte importante de la tenencia se

hallaba en manos de arrendatarios y aparceros, que posibilitaron la acumulación de renta de los terratenientes.<sup>13</sup>

Hemos visto, además, que salvo en breves períodos, no existieron intentos de planificación del sector agropecuario. En la mayor parte de los casos en los que se intentó la planificación, las iniciativas fueron abortadas por golpes militares.

Por lo tanto, las políticas públicas hacia el sector agropecuario, durante todo el siglo XX y hasta la actualidad, se restringieron a iniciativas puntuales, con el objeto de solucionar problemas no estructurales.

De este modo, y a diferencia de lo que ocurrió con muchos países de distintas partes del mundo, Argentina no tuvo nunca una política de tierras, que pudiera revertir — aun parcialmente— los desequilibrios estructurales de la «acumulación originaria».

El único intento, aunque extremadamente limitado, fue la Ley de Colonización Agrícola y la acción del Consejo Agrario Nacional, creado en 1940 y destruido por la dictadura militar en 1980.

Los gobiernos constitucionales que se sucedieron a partir de 1983 hicieron caso omiso de la inexistencia de una política de tierras y no lograron revertir lo que fue destruido por la dictadura militar.

---

13 El concepto de «acumulación originaria» lo desarrolla C. Marx en el capítulo XXIV del primer tomo de *El Capital*, y supone una «acumulación originaria» anterior a la acumulación capitalista. Este concepto también lo menciona A. Smith. Es «una acumulación que no es resultado, sino punto de partida del régimen capitalista de producción. Esta acumulación originaria viene a desempeñar en economía política el mismo papel que desempeña en teología el pecado original». «La llamada acumulación originaria no es, pues, más que el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción» (*El Capital*, tomo I, págs. 607 y 608. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1986).

En la década de 1990, durante el gobierno del presidente Menem, se avanzó en una política económica y sectorial que llevó a la destrucción del conjunto de leyes y organismos de intervención en las cadenas agropecuarias cuyo objetivo era proteger mínimamente a la pequeña producción.

Desde 2003 hasta la actualidad, los gobiernos que se sucedieron demostraron interés en la intervención del estado en la economía con el objeto de equilibrar algunas asimetrías. No obstante, no se lograron recrear los principales instrumentos e instituciones de intervención que fueron destruidos durante la década de 1990.

En los últimos años existieron distintas iniciativas de protección y desarrollo de la agricultura familiar, que cristalizaron en la reciente Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en La Argentina. Ya hemos mencionado que esta ley aún no reglamentada dispone de algunos objetivos importantes como por ejemplo, la suspensión de desalojos de agricultores familiares por un período de tres años.

Sin embargo, de no avanzar inmediatamente en la solución de la adjudicación de tierra a los agricultores familiares, especialmente aquellos a los que se suspenda transitoriamente el desalojo, se diferirá un conflicto que cada vez puede ser más serio.

# Políticas de desarrollo rural en Argentina

*Susana Soverna*

El objetivo de este capítulo es presentar y reflexionar sobre algunos aspectos de las políticas de desarrollo rural en Argentina: las motivaciones que orientaron su aparición, las primeras acciones emprendidas por el gobierno nacional y el reciente proceso de institucionalización.

El documento se estructura en cuatro partes: I. Antecedentes, donde se explicitan las razones del inicio tardío de las políticas de desarrollo rural en el país; II. Alcances y limitaciones de los programas de desarrollo rural de la SAGPyA, características de los sujetos hacia los que están dirigidas y los instrumentos y modalidades de intervención utilizados; III. Los hitos del proceso de institucionalización, los cambios en la identificación de los destinatarios de las políticas y la incorporación de nuevos instrumentos como anticipo de la situación institucional actual. Finalmente, en la parte IV se analizarán, en las conclusiones, las implicancias de los cambios analizados.

## Antecedentes

Hasta mediados de los años 80 del siglo pasado, contrariamente a lo que sucedió en muchos países de América

Latina, no existieron políticas diferenciadas orientadas al sector más vulnerable de los productores agropecuarios, ni a corregir las manifestaciones más evidentes de pobreza rural. Sin embargo, en buena parte de aquel período, el Estado Nacional desplegaba políticas en las que actuaba sobre esos actores por acción u omisión.

En materia de políticas macroeconómicas, la etapa se caracteriza por la protección arancelaria, la regulación de mercados, el control de precios y, en relación con las políticas sectoriales, la particularidad de que el Estado solía fijar precios mínimos o sostén de productos agropecuarios, intervenía en la comercialización interna y externa, fijaba cuotas de producción. Estas medidas actuaban sobre las recurrentes crisis de sobreproducción. Además, el Estado otorgaba créditos baratos, promovía planes de colonización de tierras, subsidiaba la innovación tecnológica y desarrollaba infraestructura social (Piñeiro, 1999).

Durante ese período existieron, además, otras alternativas para esa población: las posibilidades de ocupar tierras fiscales que formaban parte de una frontera agropecuaria en ampliación y las migraciones en sus dos vertientes rural-rural y rural-urbana.

Sobre el lugar de las migraciones y su relación con la pobreza rural, Hebe Vessuri (1970) señala que

La migración es una variable fundamental ya que condiciona el funcionamiento del grupo y aun su supervivencia. La migración de los jóvenes asegura fuentes extras de ingreso que redundarán en beneficio común de la familia. De ese modo la migración de elementos sobrantes de la fuerza de trabajo actúa como sostén de una estructura económica familiar que de otro modo ya hubiera sucumbido.

Los movimientos migratorios estacionales de obreros rurales para hacer las cosechas están determinados por la atracción que ejercen zonas con relativamente más oportunidades de empleo sobre pobladores de zonas con relativamente menos oportunidades —o definitivamente sin oportunidades— que actúan como áreas de expulsión (Bilbao, 1971: 328). Bilbao divide el calendario anual de trabajo de la población en tres períodos: de febrero a mayo, cosecha de algodón; de agosto a octubre, zafra de caña; y una tercera en que se emplea en tareas forestales, en la propia zona, si hubiera demanda, o en provincias vecinas.

Las migraciones estacionales dejan siempre un saldo de trabajadores que no regresan a su lugar de origen. La existencia de tierras fiscales y la posibilidad de ocuparlas, especialmente en las provincias del noreste (Chaco, Formosa y Misiones), en menor medida en el noroeste (Santiago del Estero, oeste de Salta) y en la Patagonia (Neuquén, Río Negro y Chubut), facilitó el asentamiento de trabajadores transitorios y migrantes de países fronterizos, aumentando la masa de campesinos y pequeños productores. Bilbao (1971: 356) señala que «no se reprimió e inclusive se alentó el establecimiento espontáneo en tierras fiscales con la categoría de intrusos, de cosecheros que devenían en pequeños productores, al margen de los programas de colonización realizados por el Estado». El fenómeno de expansión de la frontera agropecuaria es descripto, también, por Schiavoni (1993), quien hace foco sobre los procesos sociales que se desarrollaron en el departamento Guaraní de la provincia de Misiones, durante el período 1970-1986.

No toda la ocupación de tierra disponible se realizó en forma espontánea y anárquica. Existieron planes de colonización del Consejo Agrario Nacional y de los institutos

de colonización provinciales. El CAN<sup>1</sup>, creado en 1940 y anulado en 1980, se ocupó principalmente de la colonización de tierras en la región pampeana.

A partir de la década del 70, las producciones típicamente extrapampeanas comienzan a compartir el espacio en esas regiones con producciones similares a las de la pampa húmeda, en general de capitales extraregionales (Aparicio, 1985). Por otra parte, las producciones regionales tradicionales incorporaron cambios técnicos que, por cuestiones de escala y condiciones ecológicas y jurídicas, solo fueron accesibles para grupos empresarios. Los pequeños productores no pudieron adoptar estas tecnologías, con lo que se profundizó la heterogeneidad tecnológica (Aparicio, 1985) y en muchos casos se vieron obligados a abandonar la producción. Finalmente, la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, en cosechas como las de caña de azúcar y algodón, *desarticuló el ciclo ocupacional anual de miles de asalariados rurales* que combinaban estas actividades. Esto también involucró a pequeños productores que, en su doble condición de productores-asalariados, vieron afectado su ciclo ocupacional.

## Los programas de desarrollo rural

En 1976 se inicia un proceso por el cual se suprimen los distintos mecanismos de intervención del Estado en los sistemas productivos. Este proceso llega a su culminación con el Decreto 2284 (de desregulación) del 31 de octubre de 1991, que terminó prácticamente<sup>2</sup> con todas las políticas

---

1 Durante los años 1946-1950 las funciones fueron asumidas por el Banco Nación

2 El único mecanismo que se mantiene es el Fondo Especial del Tabaco, por la presión que ejercen los propios interesados, pero especialmente los gobiernos provinciales que participan de ese Fondo, que les permite decidir sobre la financiación de un conjunto importante de actividades.

reguladoras. Desaparecen así, la Junta Nacional de Granos y la de Carnes, se eliminan las intervenciones en el complejo agroindustrial cañero que iban mucho más allá de la cupificación<sup>3</sup>, desaparece la Comisión Reguladora de Yerba Mate; liberan la comercialización de vinos y el Instituto de Vitivinicultura reduce sus funciones a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas.

El Estado reduce sus funciones al manejo de unas pocas variables macroeconómicas: estabilidad monetaria, equilibrio fiscal y apertura de los mercados, y desactiva toda su intervención directa en la producción.

La importancia de los ministerios disminuyó por el abandono de instrumentos tradicionales (fijación de precios, tasas de interés subsidiadas, impuestos y subsidios discriminatorios, comercialización de productos e insumos, aranceles y cuotas proteccionistas) y por la subordinación de las políticas sectoriales a los imperativos equilibrios globales, trasladándose el núcleo básico de las decisiones a los Bancos Centrales y al Ministerio de Hacienda (Martínez Nogueira, 1998).

El mercado debía cubrir funciones antes asignadas al Estado y este resigna el rol de árbitro de relaciones entre grupos sociales con distinto poder.

En este contexto, muchos pequeños productores tienen problemas para mantener sus explotaciones y crece la pobreza rural. Entre los Censos de población 1980 y 1991, la población rural disminuye del 17 % al 11 % de la población total del país y la pobreza rural pasa del 30 a 34 %; una de cada tres personas en el medio rural tenía necesidades básicas

---

3 Al respecto se puede consultar en Craviotti (1992) «Azúcar y conflictos en el Norte argentino».



insatisfechas, mientras que en la población urbana esa relación era de una de cada seis personas.<sup>4</sup>

Para tender una malla de contención frente a las políticas de ajuste y desregulación, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) puso en marcha un conjunto de acciones de Desarrollo Rural cuyo objetivo explícitos era mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de los pequeños productores; complementariamente se proponían modernizar, reconvertir y diversificar las explotaciones para alcanzar niveles de productividad sustentables y con capacidad competitiva (SAGPyA, 1997).

Las acciones a las que se hace referencia adoptaron principalmente la forma de Programas con estructuras administrativas *ad hoc*, pero también se desarrollaron en la propia estructura organizativa de la Secretaría<sup>5</sup>. La Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas del INTA inicia sus actividades en 1987; la Dirección de Desarrollo Agropecuario (antes Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario) tiene entre sus misiones y funciones la responsabilidad de las políticas de desarrollo rural; la Dirección de Desarrollo Forestal inicia en 1991 la atención a los pequeños productores mediante los proyectos Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF); el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PPNEA), con financiación FIDA-BID (reemplazado posteriormente por el PRODERNEA), comienza sus actividades en 1992; ante la emergencia

---

4 Mediciones posteriores (PROINDER, Encuestas de Hogares rurales 1996 y 2000) refuerzan la tendencia, indicando la alta incidencia de pobreza en la población rural: entre un 53 % y un 27 % de la población rural, dependiendo de la provincia.

5 Una caracterización de la oferta institucional puede encontrarse en *Los programas de Desarrollo Rural ejecutados en ámbito de la SAGPYA*. PROINDER, Serie *Estudios e Investigaciones*. N° 1, Buenos Aires, 2000.

alimentaria contemporánea de los procesos híper inflacionarios, se crea el Programa PROHUERTA (1990). En 1993, y como respuesta a la agudización de la crisis del sector agropecuario, se crean los Programas Social Agropecuario y Cambio Rural. En 1997, un componente del Programa Forestal de Desarrollo que se destina a los pequeños productores es el Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPCA). Finalmente, en 1998, inicia sus actividades el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), programa que cuenta con financiación del Banco Mundial. A las acciones enumeradas debe sumarse el Fondo Especial del Tabaco (FET), y en lo que respecta a la financiación de proyectos para productores, el Proyecto de Reordenamiento de Áreas Tabacaleras (PRAT).

Si bien se dieron algunos pasos tendientes a dar coherencia a ese conjunto de instrumentos y a definir una política explícita de Desarrollo Rural —como la elaboración de un Documento de Estrategia de Desarrollo Rural de la Secretaría durante la preparación del PROINDER y la creación, en marzo de 1999, de la Comisión de Desarrollo Rural, con el objetivo de coordinar los programas y acciones de la SAGPyA y coadyuvar a la formulación e implementación de una estrategia de Desarrollo Rural— estas acciones

No constituyen en conjunto una política de Estado, porque no existe una unidad que las integre, ya que no son resultado de una estrategia de desarrollo rural en el marco de un determinado modelo de desarrollo, elaborado desde una única unidad central, que coordine las acciones particulares de cada programa y que pauté su organización institucional, administrativa, territorial y sus respectivas prestaciones (Manzanal, 2000).

Los instrumentos arriba enunciados<sup>6</sup> forman parte de lo que se llama corrientemente «políticas diferenciadas», en contraposición a las políticas universales. Las políticas diferenciadas se caracterizan por beneficiar a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza con el objetivo de concentrar los recursos en los que más los necesitan. Esto requiere, en primer lugar, la identificación de las personas que serán elegibles para participar en el programa. En general los criterios de selección (focalización) establecían que la población beneficiaria debía reunir los siguientes tres requisitos: ser agraria, rural y pobre. Otros criterios adicionales como ciertos indicadores de pobreza (NBI, línea de pobreza, diversas carencias o vulnerabilidades) eran particulares de cada programa.

En relación con las prestaciones, incluyen asistencia técnica y capacitación, ambas presentes en todos los programas, abarcando todo el ciclo productivo, aspectos organizativos y otros vinculados con el nivel de vida de las familias. En general, promueven el aumento, la diversificación y la comercialización de la producción agropecuaria y forestal.

Todos los programas aceptan en su origen un modelo de intervención desarrollado por las ONG (cuando no había Programas oficiales de desarrollo rural), donde el énfasis está puesto en una metodología de trabajo con grupos pequeños<sup>7</sup> y en el fomento de la participación y la organización. Continuando con esa línea, la asistencia financiera y la asistencia técnica se otorgaban a grupos con escasa vinculación entre sí, para generar impacto sobre un espacio más amplio que la suma de las explotaciones incluidas en

---

6 La única excepción sería el FET, porque atiende vía precios y proyectos específicos a todos los productores tabacaleros.

7 La Unidad de Minifundios es la única que ha trabajado con grupos numerosos que orbitan alrededor de un proyecto con alguna unidad de intereses. Este programa nunca dispuso de apoyo financiero.

el proyecto. Este, por lo general, ha privilegiado garantizar la sobrevivencia de la unidad doméstica, es decir, consolidar y mejorar lo que ya los pequeños productores venían haciendo. En ese sentido, los programas han reforzado la predisposición real o imaginada por toda una corriente de estudios de la cuestión de campesina, de evitar la opción más riesgosa y producir lo suficiente para la reproducción de la unidad doméstica.

Del conjunto de programas y unidades existentes en esta etapa, se hará énfasis en algunas características de dos:<sup>8</sup> el Programas Social Agropecuario, PSA y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) que en la práctica, funcionaron en forma unificada, ya que la estructura técnica y administrativa del PSA permitió también ejecutar el PROINDER. La elección de estos programas se fundamenta, entre otros motivos, en su amplia cobertura geográfica, social y temporal, pero, básicamente, en que fueron la base a partir de la cual se institucionalizan las políticas destinadas a los agricultores familiares en todo el país en la etapa siguiente. Esta institucionalización, así como la evolución y transformación de los programas, permitirá dar cuenta de los cambios alcanzados en las políticas para el sector de los agricultores familiares, que es el objetivo de este trabajo (Bertoni, L. y S. Soverna, 2014).

Los programas PSA y PROINDER se caracterizaron por: contar una estructura administrativas ad hoc; focalizar sus acciones en población agraria, rural, pobre; atender demandas o iniciativas que surjan de la población elegible y adopten la forma de proyectos; ofrecer financiamiento

---

8 El desarrollo de estos párrafos se toma del documento de Soverna, S (2013) «Una lectura de las políticas de desarrollo rural en la Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias». En VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre. CIEA, Buenos Aires.

mediante subsidios o crédito no bancario, junto con asistencia técnica y capacitación; promover la organización de pequeños grupos para acceder a las prestaciones; promover la descentralización de la gestión y la participación de la población.

No obstante su cobertura —estuvieron presentes en 21 provincias y cubrieron un período que va de 1993 a 2013<sup>9</sup>— el financiamiento directo a las familias<sup>10</sup> y organizaciones por parte de los dos programas fue tan solo de 368,6 millones de pesos<sup>11</sup>, de los cuales el 60 % correspondió al PROINDER. En esos 19 años se entregaron 191.321<sup>12</sup> financiamientos a familias que, en promedio, fueron de \$1675<sup>13</sup>. Este promedio tuvo variaciones anuales que oscilaron entre \$479 en el año 2000 y \$3714 en 2011<sup>14</sup>. Estas variaciones no solo son atribuibles a la inflación sino a las disponibilidades presupuestarias, reducidas hasta casi la extinción durante la crisis de entre siglos. Durante el mismo período también se entregó financiamiento a 3250 organizaciones que en

---

9 Es la duración del PSA, el PROINDER se ejecutó entre 1998 y 2011 con dos etapas.

10 Los datos cubren el período 1993-2011 (después del cierre del proinder no hay datos de seguimiento del PSA). No incluye el financiamiento de otras prestaciones de los Programas, como asistencia técnica, capacitación, apoyo a la organización y participación.

11 No hace falta aclarar que esos pesos tienen distinta capacidad de compra a lo largo de los años. Mientras dura la convertibilidad, son equivalentes a dólares y que sufrieron una fuerte depreciación con la devaluación de 2002. Desde entonces hasta el cierre, fue la inflación, con distinta intensidad según los períodos, la que erosionó el poder de compra de esos pesos.

12 Una misma familia puede haber recibido varios financiamientos a lo largo del período de ambos programas.

13 La clasificación de los subproyectos en que puede participar una familia y cuyo financiamiento está comprendido en este promedio, fue variando con los años, pero básicamente se trató de proyectos de autoconsumo, de inversión productiva predial, comunitarios (de comercialización, de pequeñas obras de infraestructura), de hábitat (vivienda, agua, otros para disminuir el trabajo femenino) y de emergencia agropecuaria.

14 Los datos corresponden a registro internos del Área de Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Programas y Proyectos de la SsAF, a cargo de Lucas Bertoni entre 2007 y 2011.

promedio recibieron \$14.771 (los promedios anuales variaron entre \$2000 en 1999 y \$35.000, en 2009) (Soverna, 2013).

Establecer cuántas familias fueron efectivamente alcanzadas por los beneficios de estos Programas es una tarea difícil por la permanencia de muchas de ellas en los Programas a lo largo de los años y la recepción de varios financiamientos simultáneos o secuenciales de la misma o distinta fuente. El dato más certero, aunque conservador, corresponde al cierre de la primera etapa del PROINDER, cuando se identificaron 48.878 familias. Posteriormente, en la etapa adicional de ese mismo programa, recibieron financiamiento 36.545 familias, pero no se identificó cuántas de ellas eran nuevas (es decir, que no estuvieran contabilizadas en las 48.878 anteriores). El total de familias atendidas con financiamiento durante el período considerado seguramente es superior a la contabilización del PROINDER, porque hubo quienes solo fueron financiadas por el PSA, y otras que se incorporaron en la etapa adicional del PROINDER.

Esta etapa del Desarrollo Rural dejó un saldo positivo y muchas asignaturas pendientes. En cuanto a lo primero, se puede señalar una mayor visibilidad del sector campesino, la institucionalización de la participación de representantes de la agricultura familiar (AF) y de organizaciones de la sociedad civil en los programas; la formación de recursos humanos en condiciones de trabajar la compleja realidad de los pequeños productores y pobladores rurales y algunas experiencias exitosas de articulación territorial con redes de grupos e instituciones (MAGyP, 2013). En relación con las limitaciones, los programas atendieron a grupos de pequeños productores con escasa vinculación entre sí para tener impacto en el territorio y generar economías de escala; ofrecieron financiamiento muy limitados con discontinuidades y sin llegar a ser masivo; al no ser resultado de una

estrategia común ni responder a una unidad central, faltó coordinación institucional, administrativa y territorial, por lo cual, se superponían algunas acciones dejando sin espacios vacíos en otros aspectos.

## **La institucionalización de las políticas para la agricultura familiar**

El proceso de institucionalización del desarrollo rural se inicia en 2004 y se completa a fines de 2014 con la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar sancionada por el Congreso Nacional el 17 de diciembre. Puede considerarse ese período como una etapa de transición en las políticas de desarrollo rural (Bertoni, L. S. Soverna, 2014) en la medida en que se da un proceso de desmantelamiento de los instrumentos generados por los programas sin que se hubieran definido los propios y adecuados a la nueva institucionalidad.

Para enmarcar la etapa, debe hacerse referencia a los cambios políticos que siguieron a la crisis de 2001. En términos macroeconómicos, la pesificación asimétrica y la mega devaluación de 2002, con su impacto en el comercio exterior y el salario real, terminaron con la etapa conocida como «convertibilidad». Más adelante, la reestructuración de la deuda externa y el alza de los precios internacionales de los productos agropecuarios exportables trajeron como consecuencia el incremento de la actividad económica y del empleo. Estos factores reforzaron las ventajas competitivas de las producciones tradicionales (particularmente de los granos), pero también crearon condiciones favorables para el crecimiento del mercado interno, lo cual generó oportunidades para los agricultores familiares (Tsakougmakos, P. y S. Soverna, 2014).

Los hitos que jalonan el proceso de institucionalización de las políticas de desarrollo rural, son:

- » Argentina se incorpora en 2004 a la Red Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur (REAF)<sup>15</sup>. Este hecho, auspiciado originalmente por la Cancillería, está lejos de ser solo una instancia diplomática; marca el inicio de una fluida relación con los países integrantes, particularmente con Brasil, que ya había generalizado el uso del concepto «agricultura familiar»<sup>16</sup> para hacer referencia a un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos sociales diferenciándolos de las empresas agrarias y creado un Registro de esos sujetos. Sin embargo, más importante aún, la Red favorecía la participación de organizaciones de la AF por Argentina. Esa función fue tomada originalmente por la FAA, pero muy rápidamente se promovió la presencia de otras organizaciones existentes en el país que empezaron a vislumbrar la necesidad y posibilidad de agruparse, apoyadas por recursos del FIDA.
- » Se crea en el INTA el CIPAF (Centro de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar), en 2005. Si bien el INTA contaba, como se vio, con varios programas o unidades que desarrollaban trabajos de investigación y extensión para productores minifundistas y otros con algún nivel de capitalización (Prohuerta, Unidad de Minifundio, PROFAM, Cam-

---

15 La COPROFAM, Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del MERCOSUR, solicita en la Cumbre de Presidentes realizada en Montevideo, en diciembre de 2003, la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de la política diferencial para la agricultura familiar (Márquez, 2007).

16 En Argentina conviven tres definiciones de «agricultura familiar» una en base al Censo Nacional agropecuario (iica-proinder, 2009), que permitió contar con una estimación de los AF en el país; otra del Foro Nacional de la AF, y finalmente la del RENAF. Las dos últimas aparecen párrafos más adelante en este texto.



bio Rural) es la primera vez que crea un Centro con el objetivo de generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para un grupo diferenciado de unidades agropecuarias, como son las de la agricultura familiar. Este Centro ha creado cinco institutos dependientes, uno en cada gran región del país.

- » En 2006 se crea el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF). En parte como consecuencia de la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF y, en parte por la propia dinámica que adquiere el proceso organizativo en un marco macroeconómico y sectorial más auspiciosos para el sector. Con la representación de cien (100) organizaciones, el 15 de diciembre de 2005, en la sede de la SAGPyA, se constituye el Foro Nacional de Agricultura Familiar FoNAF que en marzo del 2006 se institucionaliza como ámbito público-privado de debate y concertación de políticas públicas para la AF, a través de la Resolución de la SAGPyA N° 132/06. A partir de ese momento, el FoNAF fue organizándose a través de la creación de espacios de discusión en Foros Regionales, en Centro, Cuyo, NAE, NOA y Patagonia y desarrolla dos reuniones nacionales (2006) una en Mendoza y otra en Parque Norte, Buenos Aires, en las que se aprueban sendos documentos que proponen los lineamientos y medidas que se consideran imprescindibles para reformular el modelo de desarrollo agrario vigente en la Argentina, corrigiendo los desequilibrios y las desigualdades sociales y regionales referidas al acceso a la tierra, a los recursos y servicios básicos, a los instrumentos de política agropecuaria y a la participación en los ingresos (FoNAF, 2006). El Foro propone una definición de agricultura familiar combinando aspectos cualitativos

...una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

Pero además proponen una definición operacional combinando variables como mercado para la producción; lugar de residencia; ingresos, tipo de mano de obra. El resultado incluye cinco tipos de agricultores familiares, desde los de subsistencia hasta los familiares con capacidad de reproducción y crecimiento. No existe, hasta el momento, una forma de medir la presencia de los distintos tipos de agricultores familiares propuestas por el Foro.

- » En 2006 se producen cambios importantes en el PSA-PROINDER, con la implementación de Proyectos de Desarrollo Socio Territoriales (PDST). Coincidiendo con la renovación de las coordinaciones nacionales de ambos Programas, se introdujo una nueva modalidad en la gestión de la asistencia técnica que tuvo consecuencias sobre el diseño de los proyectos en terreno. Mediante el enfoque de los PDST, los técnicos<sup>17</sup> dejan de estar vinculados sólo con un pequeño grupo de AF

---

17 Esto se asocia con un cambio importante en el cálculo de los honorarios de Asistencia Técnica que dejó de ser por jornal para pasar a ser mensual.

para incorporarse, junto a otros con los que comparte un territorio, a un equipo que tiende a ser interdisciplinario y a promover un abordaje integral de los problemas que afectan a esos territorios. Otra característica importante en el enfoque es la relevancia que adquieren las organizaciones de pequeños productores.

- » En 2007, a instancias del FoNAF y siguiendo el modelo propuesto por Brasil, se crea por Resolución 255/07 de la SAGPyA el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) para disponer de una identificación genuina de los agricultores familiares, a través de un registro que califique y habilite a acceder a las políticas públicas que estén específicamente destinadas a los agricultores familiares. En el RENAF:

Pueden inscribirse familias /hogares<sup>18</sup> de productores agropecuarios, forestales, pescadores y/o con actividades artesanales, agroindustriales o turísticas cuando estas utilicen recursos de aquellos orígenes, sin importar si el destino de esas actividades es la venta, el autoconsumo o el trueque o si se trata de la actividad principal o una secundaria del hogar, siempre y cuando: Vivan en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción agraria o conexas; La proporción de mano de obra familiar en el total de la mano de obra empleada en la unidad productiva sea superior al 50 % y no haya más de dos trabajadores asalariados permanentes. El ingreso

---

18 Se entiende por familia/hogar a la persona o grupo de personas, sean o no parientes que residen habitualmente en una misma vivienda particular y que comparten sus alimentos e identifican un mismo jefe/a de hogar.

extrapredial familiar mensual no sea superior a tres salarios legales del peón rural...

Hasta principios de 2014, el RENAF había registrado alrededor de 100.000 núcleos de agricultores familiares (NAF).

- » En la SAGPyA se crea, en 2008, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. La demanda de una institucionalidad que superara la que habían ofrecido hasta entonces los Programas de Desarrollo Rural estaba expresada claramente en los Documento del Foro. En lo inmediato, esto significó poner bajo la coordinación del nuevo Subsecretario todos los Programas destinados a los agricultores familiares que se ejecutaban en el ámbito de la SAGPyA sin embargo, en la práctica, la nueva Subsecretaría se afianzó sobre la estructura que habían desarrollado el PSA y el PROINDER. Utilizó dicha estructura para diseñar las Direcciones Nacionales y de línea de la nueva Subsecretaría. A nivel provincial, las Coordinaciones del PSA pasaron a constituirse en Delegaciones de la Subsecretaría<sup>19</sup>. La propuesta de la SsDRyAF era dejar de lado a mediano plazo la ejecución de Programas y diseñar en su reemplazo un Programa único que incluyera los lineamientos estratégicos para el desarrollo rural, que originalmente respondían a los aspectos claves reclamados por el Foro. Los lineamientos estratégicos que la SsAF propuso en 2011 marcan algunas diferencias con las posibilidades que ofrecían los Programas, particularmente los temas de tierra, hábitat,

---

19 En estas jurisdicciones no hubo hasta la fecha una estructura formal interna ni de vinculación con la Subsecretaría.

territorios, pueblos originarios y agregado de valor en origen. Sostenidos por esos y otros lineamientos estratégicos (soberanía alimentaria, apoyo a las organizaciones) se incorporan proyectos de fortalecimiento de las organizaciones que cristalizaron en la creación de la Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar que pasó a ser una organización estrictamente gremial a diferencia del Foro, en el que continuaba participando el Estado. En materia de tierras se trató de «dar respuesta a los agricultores familiares, campesinos e indígenas, sobre los legítimos reclamos de acceso a la tierra» (SsAF, 2012). Se desarrollaron actividades de capacitación y se intervino en conflictos de tierra que se suscitaron en distintas provincias y afectaban a comunidades indígenas o criollas de áreas marginales (Bertoni, L. y S. Soverna, 2014).

- » En el marco de la SsDRyAF se diseña el Plan de Apoyo a los Pequeños Productores PAPyMP (Resolución 08/2008). Una particularidad de este Programa es que formalmente amplía el alcance de las políticas de desarrollo rural a un espectro más amplio de agricultores familiares que el que tenían los programas vigentes hasta entonces. El PAPyMP identifica como población objetivo a una gama amplia de sujetos sociales: los agricultores familiares y sus familias, los pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades indígenas. Además inició el reconocimiento como destinatarios del financiamiento a organizaciones, municipios y provincias. Por esta vía se hizo posible, durante varios años, la transferencia de fondos a familias, comunidades, organizaciones y a entidades públicas.
- » En 2009, se crea el SENAF (Comisión de Agricultura Familiar del SENASA) en un intento por generar me-

canismos que permitan adecuar las normativas generales de sanidad de los alimentos a las condiciones de los agricultores familiares garantizando la calidad, inocuidad y trazabilidad de los mismos. Hasta la fecha no ha habido al respecto grandes cambios, excepto en los ámbitos municipales y para la comercialización de alimento exclusivamente dentro de sus áreas de competencia.

- » A fines del 2009, el Poder Ejecutivo resuelve jerarquizar la institucionalidad para el sector agropecuario forestal y pesquero y crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Esta decisión afecta directamente a las políticas de desarrollo rural porque en su estructura se incorpora una Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, lo que parece conllevar a una nueva jerarquización institucional de esas políticas. Sin embargo, en la práctica, las funciones de la ex SsDRyAF son asumidas por una nueva Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF)
- » En 2011, se aprueba el Monotributo Social Agropecuario (MSA), creado para facilitar y promover el ingreso de los agricultores familiares a la economía formal, de la cual han estado históricamente excluidos, así como también de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. Con este instrumento, el Agricultor Familiar podrá acceder a una jubilación y contar con la cobertura de una Obra Social que alcanza a su grupo familiar. Mediante el MSA podrá emitir factura oficial (factura de tipo «C»), ser proveedor del Estado por compra directa y acceder a otros canales de comercialización (venta a comercios e instituciones). Esta prestación no tiene costo para los AF, ya que es solventada en partes iguales por los presupuestos de los Ministerios de Desarrollo Social y de Agricultura de la Nación.

- » En junio de 2011 finaliza el PROINDER y en diciembre de 2013 lo hace el PSA. En el caso del primero, coincide con la interrupción de negociaciones con el Banco Mundial por obtener un nuevo financiamiento para un Programa destinado a los sujetos más pobres del medio rural: los trabajadores transitorios agropecuarios y las poblaciones de pueblos originarios. En el caso del PSA, cuya fuente de recursos fue siempre el Tesoro Nacional, su desafectación estuvo más vinculada a la necesidad de cerrar un ciclo de políticas para los AF en el país. Con estos cambios se acelera la etapa de transición, ya que en la práctica significa terminar, no solo una forma de financiamiento sino también con las normativas y los mecanismos de ambos programas, conocidas por los técnicos de terreno y los propios AF.
- » Un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (1030/2014) modifica la estructura del Ministerio creando la Secretaría de Agricultura Familiar, con lo que se vuelve a jerarquizar la institucionalidad de las políticas para los AF.
- » En el marco de la nueva Secretaría de Estado, se inicia la discusión de la Ley de reparación Histórica de la AF (2014). Para acordar los alcances, consensuar el contenido de la Ley y promover la sanción, se crea en el ámbito del Ministerio el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena que logra sus objetivos en octubre. El Proyecto de la Ley es aprobado por la Cámara de Diputados ese mismo mes y por la de Senadores el 17 de diciembre. La ley se aprueba sin presupuesto, pero crea un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar que participará en su reglamentación y acordará el presupuesto anual con la Jefatura de Gabinete de

Ministros. El organismo de aplicación de la Ley es el Ministerio de Agricultura. Sus aspectos más relevantes son: la tierra es considerada un bien social y se crea un banco de tierras para el desarrollo de emprendimientos productivos que promuevan el arraigo rural, de manera articulada con provincias y municipios; en su artículo 19 suspende por tres años los desalojos y genera una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural; funda el Centro de producción de Semillas Nativas, con el objetivo de promover su utilización, acopio, producción y comercialización. Además, la Ley prevé la promoción de las ferias locales, zonales y nacionales de la agricultura familiar para apoyar el contacto directo entre productores y consumidores. También contempla políticas de infraestructura rural y medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos esenciales en las comunidades. Así mismo, prioriza la investigación productiva por parte de universidades y escuelas de educación agraria.

- » Acompañando los cambios que se fueron dando en la institucionalidad a nivel nacional, algunos Gobiernos provinciales realizan cambios en el mismo sentido. En Chaco y Río Negro se crean de Subsecretarías de AF y la Chaco es la provincia pionera en sancionar una Ley para la Agricultura Familiar.

## **Implicancias de los cambios institucionales a manera de conclusión**

En lo que respecta a la *estructura del Estado* para proponer y ejecutar políticas para los agricultores familiares, son claros los avances de los últimos años, en los que se pasó de



los programas a la creación de una Subsecretaría, primero y a contar actualmente con una Secretaría de Agricultura Familiar. En el mismo sentido, se podría hablarse de los otros cambios mencionados más arriba. ¿Quién puede cuestionar la importancia de contar con una Ley de la Agricultura Familiar, de posibilitar el acceso de los AF a la seguridad social, de contar con un instituto cuya principal función sea el desarrollo de tecnologías apropiadas, etc.?

Sin embargo, estos avances no han permitido superar, hasta la fecha, algunas dificultades que ya se observaban con los Programas: no existe una política única para el sector y subsisten las superposiciones y vacíos. Como se vio, el mismo Ministerio crea el CIPAF en el INTA y la Secretaría en la estructura funcional del Ministerio, pero también una Unidad (la UCAR) que coordina el uso de los fondos de organismos multilaterales de crédito como el FIDA, el BID y el BIRF. Entre estas tres dependencias, las principales del Estado Nacional para atender las necesidades de los AF, existe alguna colaboración (por ejemplo la UCAR, financia proyectos de la SAF o el CIPAF comparte la promoción y desarrollo de algunos eventos con la UCAR y la SAF), pero no hay coordinación y por lo tanto complementación y buen ajuste entre las acciones que desarrollan y, sobre todo, entre los recursos de que disponen. En la actualidad, la SAF cuenta con una importante cantidad de personal, buena parte destinado al trabajo en terreno que, salvo excepciones, están subutilizados. Por su parte, la UCAR cuenta con financiamiento y también con presupuesto sub ejecutado, mientras que el CIPAF está orientando una parte importante de sus recursos a definir la agricultura familiar y a realizar estudios sobre problemas de agua y tierra en los cuales puede superponerse a trabajos de las otras instituciones, cuando su razón de ser es generar o adaptar tecnologías apropiadas para los AF.

Otro cambio vinculado a lo institucional es la definición de la *población objetivo* de las políticas de desarrollo rural. A diferencia de los Programas —que eran focalizados y se dirigían a un sector reducido de los agricultores familiares, en cuya caracterización se incorporaban indicadores de pobreza referidos a las explotaciones, los ingresos totales de las familias y/o las necesidades básicas insatisfechas— la nueva institucionalidad genera la posibilidad de atender a un abanico amplio de AF y a sus organizaciones, como se vio en las definiciones del Foro, del RENAF y los objetivos del PAPyMP. La ampliación del universo cobraría sentido si, dentro de él, fuera posible diferenciar estratos que den lugar a políticas diferenciadas, a la manera en que lo hace Brasil. Sin embargo, ese objetivo largamente acariciado, en la práctica, no se produjo. Si se atendió a agricultores familiares diferentes a los de los programas, esto no respondió a la existencia de diversos instrumentos, que nunca fueron planteados. Esto puede aceptar diversas explicaciones, además de la ya mencionada falta de líneas diferenciadas para los distintos tipos de AF: una es que no hay estímulo a que agricultores familiares más capitalizados demanden prestaciones a la SAF; otra es la inercia de trabajo por parte de los técnicos de terreno acostumbrados a relacionarse con los AF a los que estaban dirigidos los Programas y finalmente, la poca disponibilidad de financiamiento fuera de los que ofrecieron los Programas PSA y PROINDER, mientras existieron.

El *financiamiento* a organizaciones, municipios y provincias en el marco del PAPyMP que ya se mencionó, fue un avance en relación a la etapa anterior porque permitió financiar obras de mayor envergadura y fortalecer a las propias organizaciones e instituciones. Sin embargo, al convertirse en la única forma de financiar a los AF, vedó el acceso a recursos a grupos de hecho por la falta de formalización,

lo cual es una limitación actualmente. Los problemas que enfrenta el financiamiento a los AF durante esta etapa son: la falta de claridad del monto anual disponible (no hubo un presupuesto propio para la Subsecretaría, hay fondos del Ministerio<sup>20</sup> que tienen destinos diversos); no hay normas sobre la distribución por provincia y organización; aumentan los trámites necesarios para obtenerlos (las transferencias de dinero desde MAGyP, se realizan previo expediente y sólo pueden hacerse a personas jurídicas); no existen mecanismos para financiar a los grupos informales; y la discrecionalidad para acortar los tiempos burocráticos para proyectos u organizaciones que resulten de interés político (Bertoni, L. y S. Soverna, 2014).

En relación con las *políticas específicas*, los Programas de la primera etapa pusieron énfasis en ofrecer prestaciones (asistencia técnica, capacitación, financiamiento) para solucionar problemas productivos de las explotaciones o la comunidad, dentro de las necesidades que planteaban los grupos de AF y las limitaciones de fondos con que contaban<sup>21</sup>. El enfoque de desarrollo socioterritorial, al que se hizo referencia más arriba, tenía entre sus atributos la integralidad, por lo cual empezaron a incluirse otras dimensiones en la atención, como aspectos de vivienda, infraestructura de comunicación, salud, etc. La nueva institucionalidad mantiene el objetivo de integralidad de las políticas. Como se vio al presentar la subsecretaría y el PAPyMP, se crean áreas específicas para ocuparse de temáticas no incluidas en los Programas, particularmente sobre tierras y recursos naturales. Sin embargo, más allá de solucionar problemas

---

20 Los financiamientos internacionales para el sector de la AF no han desaparecido; se ejecutan a través de la UCAR (Unidad para el Cambio Rural) y, en muchos casos, son ejecutados en los territorios por los técnicos de la SAF.

21 En promedio, las familias participantes recibieron del PSA-PROINDER, \$1675, y las organizaciones \$14.771, en el período 1993-2011.

muy acotados de desalijos, no ha habido cambios significativos en estos temas. Probablemente los cambios más importantes se hayan producido en la política hacia las organizaciones, cuya importancia es reconocida por la Ley y por su presencia en la SAF. Para cambios estructurales que afectaran la vida de los agricultores familiares no se proveyó a los técnicos las herramientas adecuadas para su tratamiento.

El *personal de la SAF* está conformado, en la actualidad, por más de mil doscientos agentes en todos los niveles administrativos, que mayoritariamente están asignados a las delegaciones provinciales, y dentro de estas, a las actividades de técnicos de terreno. Tanto por el número como por su distribución en el espacio geográfico, por dedicación, la capacidad técnica para atender los problemas de la AF se ha expandido en forma considerable. Con una fuerte presencia gremial, se logró la incorporación de casi la totalidad de los trabajadores a la Ley Marco (contratos con relación de dependencia). Durante esta etapa no hubo una acción sistemática de capacitación y formación de los equipos técnicos que facilitara la comprensión de los cambios institucionales que se estaban transitando y la repercusión sobre las actividades concretas que debían realizar. La comunicación no existió o fue contraproducente. Si a ello se suman la paulatina desaparición de los programas con lo que ello implicaba en términos de financiamiento y normativas, se desprende que para los técnicos esta no fue una etapa fácil. Las Delegaciones que mejor transitaron la etapa fueron aquellas donde los equipos estaban más consolidados, en parte porque sufrieron menos cambios y en parte porque tenían una dinámica, una inercia de trabajo, muy afianzada en la etapa anterior. También más compromiso. Se genera así la paradoja de que cuando comienzan a solucionarse los problemas de contratación, es decir, de

formar parte de una estructura más estable, la situación de los técnicos no mejora en relación con la calidad y la eficacia de su trabajo.

En resumen, la etapa de transición en las políticas de desarrollo rural en el país se ha caracterizado por avances institucionales, sin correspondencia con los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional y freno a las migraciones.

## Bibliografía

Aparicio (1985) *Evidencia e interrogantes acerca de las transformaciones sociales en las regiones extrapampeanas*. Buenos Aires, Centro de Estudios y Promoción Agraria, CEPA.

Bertoni, L. y S. Soverna (2014) «La transición en las políticas públicas de desarrollo rural en la Argentina. De los programas a la nueva institucionalidad». En XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural. Rosario 19 al 21 de noviembre.

Bilbao, Santiago (1971) «Migraciones estacionales, en especial para la cosecha del algodón, en el norte de Santiago del Estero». En *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*, N° 7, Buenos Aires.

Craviotti, C. (1992) *Azúcar y conflictos en el Norte argentino*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

FoNAF (2006) «Lineamientos generales de las políticas públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar». Buenos Aires, 16 y 17 de agosto. Mimeo.

Obschatko, Edith (2009) «Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002». IICA-PROINDER, Serie *Estudios e Investigaciones* N° 23, Buenos Aires [www.taf.minagri.gov.ar/estudios](http://www.taf.minagri.gov.ar/estudios); [www.ucar.gov.ar/index](http://www.ucar.gov.ar/index).

MAGyP (2013) «Argentina. Experiencias de desarrollo rural. Sistematización y revalorización de saberes». En [www.taf.minagri.gov.ar/estudios](http://www.taf.minagri.gov.ar/estudios); [www.ucar.gov.ar/index](http://www.ucar.gov.ar/index)

- Manzanal, Mabel, M. Caracciolo, M. Arqueros y A. Nardi (2000) *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural*. PROINDER, Serie *Estudios e Investigaciones* N° 16 en [www.taf.minagri.gob.ar/estudios](http://www.taf.minagri.gob.ar/estudios); [www.ucar.gob.ar/index](http://www.ucar.gob.ar/index)
- Márquez, S. (2007) *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Edición digital [www.taf.minagri.gob.ar/estudios](http://www.taf.minagri.gob.ar/estudios); [www.ucar.gob.ar/index](http://www.ucar.gob.ar/index)
- Martínez Nogueira, Roberto (1998) «Las transformaciones de la agricultura y la nueva institucionalidad». En Reza L. y R. Echeverría, *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en la Argentina*, IICA-BID.
- Piñero, M. et al. (1999) *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible BID, Washington.
- PROINDER (2000). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en ámbito de la SAGPyA*. Serie *Estudios e Investigaciones*. N° 1, Buenos Aires, 2000.
- Subsecretaría de Agricultura Familiar, SsAF, (2012) «Área de Tierras. Informe de Gestión agosto de 2009/abril de 2012». Mimeo.
- SAGPyA (1997) *Estrategia de desarrollo rural hacia el siglo XXI*. Buenos Aires, SAGPyA.
- Schiavoni (1993) «Agricultura familiar y diferenciación social en la frontera de Misiones». En *Ruralia* N° 4, octubre.
- Soverna, S. (2013) «Una lectura de las políticas de desarrollo rural en la Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias». En VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre. Buenos Aires, CIEA.
- Tsakoumagkos, P. y S. Soverna (2014) «Políticas públicas para la Agricultura Familiar». En *Ciencia Hoy*, Vol. 24, N° 140, agosto-septiembre.
- Vessuri, Hebe (1970) «Análisis de la organización socioeconómica de los Departamentos de Figueroa y Moreno» Santiago del Estero, mimeo.



# Política pública y territorio en un ámbito rural

Un abordaje a través de las relaciones de poder\*

*Federico Villarreal*

La política pública y el territorio han sido discutidos y problematizados desde diferentes campos disciplinares. En este trabajo, nos interesa avanzar en la vinculación que se da entre ambos mediante un abordaje a través de las relaciones de poder. El objetivo de este capítulo es presentar una discusión sobre la definición de política pública y territorio a través de las relaciones de poder, y analizar desde esta perspectiva lo ocurrido en Salta en una reunión entre regantes en conflicto convocada y mediada por funcionarios de la administración pública de la provincia de Salta.

Optamos por organizar este capítulo en dos secciones generales. La primera es teórica, y en ella se presenta una síntesis conceptual. Consideramos esto importante porque da cuenta de la posición desde la cual abordamos el análisis de los fenómenos sociales, algo que no siempre se muestra explícitamente tanto en artículos de tipo académico como en documentos de política. La segunda sección es de carácter empírico y referencial, y tiene por finalidad abordar,

---

\* Este artículo se enmarca en el contexto del proyecto: «Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y desafíos para el desarrollo territorial? Estudios de caso en provincias argentinas», dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT 2011-2014, F154) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011-0836).



desde los conceptos previamente desarrollados, el análisis de una reunión de regantes que disputan la apropiación ilegítima del agua por parte de productores más grandes. Finalmente, aportamos unas breves reflexiones generales e interrogantes que intentan cuestionar las afirmaciones que habitualmente se construyen como parte de los discursos de verdad y problematizar «lo estructural», que suele alegarse como falencias de las políticas de desarrollo para alcanzar una mayor igualdad económica y social.

## Nuestra perspectiva teórica

Territorio, política pública y desarrollo son tres conceptos que habitualmente componen el discurso de actores que desempeñan diferentes roles. Precisamente, es habitual encontrar estos conceptos tanto en documentos y discursos políticos, como así también en documentos académicos y de otra índole. Si bien esto es habitual, no siempre está claro qué se entiende por cada uno de ellos y, por esto, el mensaje que se intenta transmitir resulta poco claro, o lo que es lo mismo, quien lo enuncia o escribe transmite una idea que quien recibe puede interpretar de un modo muy diferente. Esta imprecisión del mensaje en algunos casos puede resultar involuntaria, mientras que en otros es claramente intencional, porque en la construcción del significado de este tipo de conceptos se oculta poder y la confusión resulta en una estrategia de quienes lo detentan para continuar ejerciéndolo.

## Territorio

En lo general, asumimos el *territorio* como una construcción social compleja que refiere a un ámbito espacialmente

localizado. La discusión en torno a su definición se inicia en la geografía con el aporte de otras disciplinas (economía, sociología, antropología, ciencia política, etc.) conjuntamente con el reconocimiento e inclusión de procesos que ocurren en «lo local» y en «lo global» (Haesbaert, 2004).

Berdegú, Bebingotng y Escobal (2014: 2) proponen el territorio como un espacio con identidad socialmente construido sobre el cual se ejerce algún tipo de autoridad haciendo referencia a los diferentes órdenes de gobierno (Schejman y Berdegú, 2004; Agnew, 2005). Aclaran sobre esta definición que: i) la identidad construida resulta de la interacción de una amplia diversidad de factores, entre los que mencionan historia, etnicidad, condiciones biofísicas, infraestructura y conflictos sociales, entre otras; y ii) que se comparte una identidad social, lo que no implica la existencia de una identidad homogénea sobre los factores mencionados. Esta forma de asumir el territorio ha tenido una significativa influencia en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial rural (DTR) que han promovido organismos internacionales en América Latina desde el 2004 (Lattuada, 2014).

Desde otra perspectiva, si bien se reconoce que el territorio resulta de las relaciones sociales que se dan entre quienes habitan un determinado espacio, el foco se hace sobre el poder que se ejerce a través de esas relaciones sociales. Por esto, se propone que para entender el territorio y sus dinámicas, se debe partir de reconocer y analizar el poder que se da a través de las relaciones sociales que tienen lugar en un espacio geográfico específico. Porque, como afirma Manzanal:

Quando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa «producción social del espacio», aparece otra mirada que avanza hacia niveles

de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder (2007: 33).

Desde esta perspectiva se busca entender los procesos sociales que originan la configuración del territorio avanzando sobre las visiones centradas solo en la descripción de lo que hay y dónde se ubica, o en aquellas que lo consideran como un ámbito carente de dinámica propia, pasivo frente a la ocurrencia de procesos sociales que lo exceden y sin conflictos entre los actores sociales que lo conforman. Precisamente, pensar al territorio como un espacio en el que sus habitantes tienen una «identidad propia», aunque esta reconozca la heterogeneidad de los grupos que integran el espacio, los aísla de las luchas comunes presentes en distintos territorios, por ejemplo, contra la desigual distribución de la riqueza, el uso de agrotóxicos y/o la expulsión de los pequeños agricultores familiares por el avance del agronegocio. Este tipo de luchas se generan en el ámbito territorial, pero requieren visibilidad y conectividad con otros actores extraterritoriales que le dan fuerza, argumentos y estrategias para enfrentar a quienes ejercen el poder dominante en el territorio. Por esto, coincidimos con Manzanal (2014: 32) en que si no se incorpora el análisis del *poder* en el estudio del territorio se presenta una importante falencia comprensiva. Esta falta limita las posibilidades de elaborar una opción capaz de resolver la persistencia de la desigualdad, o lo que es lo mismo, las permanentes «limitantes estructurales» que al parecer la política pública de desarrollo rural no estaría logrando abordar.

Precisando la definición propuesta al principio de este acápite asumimos al territorio como un espacio «definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder» (Lopes

de Souza, 1995: 78-79) Consideramos que lo que realmente interesa una vez que se asume que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder es saber: «¿quién domina o influencia en ese espacio, y cómo?» (Lopes de Souza, 1995). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica, a la vez que avanzar en el conocimiento de qué actores intervienen y cómo lo hacen en la construcción de las políticas públicas en general, y en las vinculadas al desarrollo en particular.

## Política pública y desarrollo rural

Al territorio llegan, se diseñan, se adaptan e implementan políticas públicas en general y de desarrollo rural, en particular. Habitualmente, y con diferentes intereses, su significado es simplificado y generalizado vaciando el concepto de toda capacidad heurística al argumentar, por ejemplo, que las políticas son el resultado de procesos sociales que procuran transformaciones en los procesos históricos y territoriales. Desde esta concepción, se objetiva al Estado en sus instituciones desconociendo la complejidad de relaciones e intereses que lo constituyen, complejidad que le es característica y, a su vez, se desconoce deliberadamente las discusiones existentes tanto desde la ciencia política, como desde la sociología, la antropología y la filosofía, en torno al estado y la política pública. Más aún, este tipo de consideraciones implica desconocer los intereses que se disputan y ponen en juego en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se omiten de esta manera las implicancias de las acciones estatales en la reproducción de las relaciones de poder que conforman el territorio.

En nuestro caso, asumimos que la existencia de una *política pública* refiere a un problema que ha cobrado suficiente

entidad como para convertirse en *cuestión* (es decir que concite atención, interés o movilización) sobre la cual el Estado, a través de una o más de las instituciones que lo componen, toma una posición (Oszlak y O'Donnell, 1981:13) y lleva adelante, o no, acciones (programas, leyes, proyectos o instruya a ciertos agentes para que realicen actividades al respecto, entre otras opciones de acción pública).<sup>1</sup> El problema al que refiere la política pública no se define de forma aislada sino que se inscribe en una red de situaciones problemáticas que mantienen continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por esto, se reconoce una disputa por su definición y por la determinación de las causas, por la asignación de responsabilidades en su formación, por la atribución de competencias en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2003: 10). En torno a estos aspectos se discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos que el Estado oficializa y en muchos casos llega a institucionalizar en Secretarías, Institutos, Agencias, Planes, etc. El campo político y el de los expertos (o técnicos) son por excelencia campos de definición de problemas que finalmente constituyen las *cuestiones* de la política pública (*ibidem*).

Consideramos a una política pública o estatal como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en

---

1 Consideramos que el Estado es, en su concepción más general y abstracta, el garante de las relaciones de producción capitalistas en el territorio a partir del diseño, administración y ejecución de políticas públicas. A pesar de esto, como la direccionalidad de estas políticas se define en el proceso social orientado según las relaciones de poder entre los actores sociales, muchas veces las políticas públicas pueden intentar mitigar desigualdades e inequidades propias e inexorables del capitalismo. Si bien se reconoce la existencia de una cierta autonomía en el accionar de las elites gubernamentales, los resultados en torno a un mayor nivel de igualdad y desarrollo han sido acotados, ya que raras veces suelen estar dirigidas (en su accionar e implementación) a modificar las relaciones de poder que perpetúan al sistema (Mann, 1990, Pulantzas, 1969).

relación con una *cuestión* socialmente problematizada que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112-113). A su vez, la política pública representa solo una parte —relevante— de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de la *cuestión* (Thwaites Rey, 2005: 7). Precisamente, las políticas públicas no constituyen un «instrumento» del Estado, sino que se comprenden como parte de un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores que responden a una *cuestión* en un momento de la coyuntura (Brand, 2011: 150). Porque en definitiva, la política pública representa el resultado de luchas de poder que se dan tanto al interior de las tradicionales estructuras institucionales del estado como fuera de estas. Por esto asumimos que en cada política pública particular pueden identificarse tendencias a la producción de cambios sociales, a la reproducción de estructuras o a situaciones ambiguas y contradictorias entre ambas.

Identificar la existencia de intereses contrapuestos y luchas de poder en la política pública implica reconocer que sus posibilidades de modificar las reglas fundamentales que regulan y dirigen las dinámicas de la estructura social, o en otros términos, cambiar la distribución del poder dentro de la sociedad civil, son limitadas. Salvo en los casos en que cuenten con el respaldo y seguimiento de movimientos sociales de significativas dimensiones (Lander, 2011; Mann, 1991; Poulantzas, 1969).

El ejercicio del poder a través de la política pública presenta diferentes estrategias que buscan establecer formas de concebir y entender las relaciones sociales en general. Porque estas reflejan una manera de pensar sobre el mundo

y cómo actuar sobre él, contienen modelos implícitos y explícitos de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros (Shore, 2010: 31). Entendemos entonces que las políticas públicas colaboran en la reproducción de las estructuras sociales de dominación cuando refuerzan la asignación de un determinado rol a un actor social promoviendo su subordinación, por ejemplo, a la lógica del sistema capitalista.<sup>2</sup> O en otros términos, obstaculizando que los actores vulnerables puedan lograr una mayor autonomía.

Las políticas públicas, entonces, pueden tomar y fortalecer o debilitar el rol asignado a un determinado actor social a partir de la definición de los sujetos de política y de las acciones que se plantean.

En cuanto al término-concepto de desarrollo, la discusión en torno este concepto surge a partir de la Segunda Guerra Mundial y desde entonces ha sido el supuesto objetivo manifiesto de diversas políticas públicas (Mananzal, 2010: 25). Desde aquel momento, y con mayor énfasis a partir de la aparición de posiciones críticas a mediados de los 60, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la

---

2 Entendemos el rol como conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición y que son concebidos como bloques de construcción de la vida colectiva y como conceptos que vinculan el mundo simbólico de la cultura con las estructuras sociales reales (Portes 2006: 20). Se construyen a partir de un conjunto de normas que indican los comportamientos esperados de acuerdo con relaciones típicas que cada individuo o actor social asume de acuerdo al interlocutor o institución social con la que interactúa (Gamba, 2008: 624). El rol de los actores se materializa a través de acciones, actitudes y comportamientos que, en definitiva, resultan de una permanente y por lo general silenciosa lucha entre la resistencia y lo que se busca imponer desde el poder dominante.

política y de los políticos (Manzanal, 2010: 25). El desarrollo rural representa un calificativo más y tiene sus primeros antecedentes en Argentina en 1976, pero en lo institucional, profesional, programático y político cobra relevancia a partir de la década de 1990 con la consolidación del modelo neoliberal durante el periodo democrático (Manzanal, 2000; Lattuada, 2014). Existen investigaciones que analizan estos planes y programas de desarrollo rural implementados en el país y la evolución institucional, política e incluso académica de las cuestiones involucradas (Manzanal y Schneider, 2011; Romero, 2012; Manzanal, 2000; Lattuada, 2014). Dado el espacio y el objetivo de este capítulo, nos interesa aquí destacar el carácter contradictorio del desarrollo y de gran parte de las políticas públicas que, invocando la búsqueda de la igualdad y la inclusión, raras veces avanzan sobre las casusas estructurales que originan estas inequidades.

## **Un conflicto, una reunión y una política territorial**

A continuación, se desarrolla el caso de una reunión entre regantes en conflicto mediada por funcionarios de una dependencia del gobierno provincial salteño. Esta reunión fue parte de uno de los viajes de campo incluidos en una investigación mayor centrada en el conflicto entre dos consorcios de regantes que toman agua del río Calchaquí en la sección de la cuenca que recorre el departamento de San Carlos, en Salta. Este conflicto data de al menos 100 años, y su análisis y vinculación con el accionar del Estado al respecto se analiza en otros trabajos (Villarreal, 2011; Villarreal y Manzanal, 2011). El caso particular de esta reunión evidencia situaciones que dan cuenta de las características que adquiere el ejercicio del poder y cómo a través de él se



ejerce influencia en el accionar de los actores, las decisiones de política y la producción del territorio.

A partir de la descripción de la reunión de regantes, buscamos aportar ejemplos del abordaje teórico propuesto, contribuir al análisis de la política pública en general y del desarrollo rural en particular, y el territorio desde la perspectiva de las relaciones de poder. Confiamos, por la experiencia de su exposición en distintos cursos de grado y posgrado (y particularmente en el seminario que ha dado origen a esta publicación) que este ejemplo colabore a la comprensión de las características que adquiere el ejercicio del poder y los mecanismos de dominación.

El abordaje desde esta perspectiva de un caso específico coincide con la propuesta de Manzanal (2014: 29) quien referenciando a Foucault sostiene que «resulta más revelador encarar el análisis del poder por las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianeidad, que enfocarlo ‘por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan».

## **Contexto y antecedentes de la reunión**

En el departamento de San Carlos, en los Valles Calchaquíes salteños, en una zona de pequeños productores, opera el consorcio de riego de Calchaquí. Los productores que integran esta organización están localizados «aguas abajo» en la cuenca del río Calchaquí y requieren del agua de riego para su subsistencia. Es por eso que cualquier reducción en el volumen de este recurso durante las épocas de estiaje representa una significativa pérdida de la producción anual, con gravísimas consecuencias para la economía doméstica. En este contexto, un consorcio de

grandes productores ubicados río arriba (en el municipio de Angastaco) viene haciendo históricamente un uso depredatorio del agua que a los «de abajo» les falta, comprometiendo la subsistencia de los pequeños productores y aumentando así la desigualdad entre unos y otros (Manzanal, *et. al.*, 2011).<sup>3</sup>

Esta disputa por el agua tiene un origen remoto. Ya aparece con la conformación de los sistemas de riego en el área (década de 1910) y ha continuado hasta la actualidad, con períodos de intermitencia entre la intervención y el retiro del Estado (Villarreal y Manzanal, 2011; Villarreal, 2014). Entre 1998 y 2008 se identificó un período de ausencia de mecanismos de control y de instituciones a las cuales los pequeños productores pudiesen recurrir ante los abusos de los grandes productores. Durante aquel lapso de tiempo se tornaron más visibles las diferentes estrategias de apropiación del agua de riego por parte de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas, ubicado río arriba. El retiro del Estado favoreció la apropiación del recurso por parte de los productores «de arriba», debido a que los controles se debilitaron y no se daba una instancia organizacional o institucional capaz de hacer valer los derechos de los pequeños regantes del consorcio Calchaquí. En 2008, el Estado reapareció en el territorio al (re)crearse una entidad provincial con injerencia en el funcionamiento de los sistemas de riego: la Secretaría de Recursos Hídricos (SRH).

Esta nueva institución gubernamental habría intentado mediar en el conflicto entre los productores del consorcio

---

3 Los propietarios del Consorcio Angostura-Las Juntas son cuatro: familia Rodó (estancia La Angostura, con 309 hectáreas/riego), familias Miralpey y Viñuales (estancia La Cabaña, 125 hectáreas/riego), familia Miralpey (estancia El Carmen, 220 hectáreas/riego) y un banco (estancia La Arcadia, 283 hectáreas/riego). El consorcio de riego Calchaquí, en cambio, cuenta con 148 regantes de los cuales 97 (65 %) riega de manera permanente menos de 10 hectáreas y solo 9 (6 %) entre 40 y 60 hectáreas.

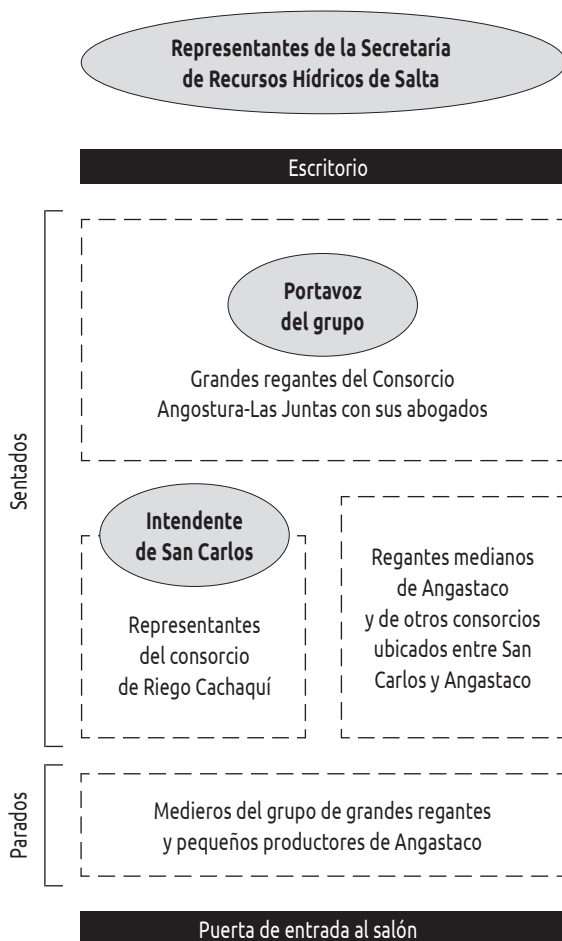
Calchaquí y Angostura-Las Juntas cuando el 23 de septiembre de 2008 organiza una reunión entre las partes involucradas en la disputa. Es precisamente en este evento, que implicó la asistencia de los actores involucrados en el conflicto, donde identificamos ejemplos de ejercicio del poder, de formas de dominación y su influencia en la producción del territorio y la definición de la política pública en torno a esta cuestión.

## La reunión

El encuentro fue convocado por el intendente del municipio de San Carlos, donde está localizado el consorcio de riego Calchaquí, sin embargo, tuvo lugar a 60 km de allí, en la localidad cabecera del municipio de Angastaco, donde residen los cuatro grandes productores que integran el consorcio Angostura-Las Juntas. Debido a que tuvieron que trasladarse hasta este lugar asumiendo costos y tiempo, participaron de la reunión un grupo reducido de representantes de los pequeños productores del consorcio.

La cita tuvo lugar en el Salón Municipal de Angastaco a las 18:00 hs. Asistieron aproximadamente 60 personas, entre los que se encontraban: 3 de los 4 grandes productores del Consorcio Angostura-Las Juntas acompañados por dos abogados; funcionarios de la SRH, representantes de gobierno y del consorcio de riego Calchaquí. También asistieron pobladores locales y medieros que habitan en las propiedades de los grandes productores. El salón estaba completo y estuvieron presentes los actores involucrados, los representantes del Estado (funcionarios de la SRH, intendentes y legisladores departamentales) y también asistentes locales que fortalecían la condición de «locales» de los grandes productores.

**Figura 1. Distribución de los asistentes a la reunión del 23 de septiembre de 2008 convocada por la SRH entre regantes del consorcio de riego Calchaquí y del Consorcio Angostura-Las Juntas para resolver los destomes en época de estiaje**



Fuente: elaboración propia.

Al arribar al salón no había ningún tipo de distribución asignada para los asistentes. Cada uno de los grupos se localizó de acuerdo al esquema que se presenta en la figura 1. Allí se observa que los grandes productores (junto a los abogados que los acompañaban) se ubicaron frente a los representantes de la SRH y uno de ellos, con voz fuerte y de manera imperativa, era el portavoz del grupo y quien dialogaba directamente con los funcionarios de la SRH que se encontraban al otro lado del escritorio. Este grupo de «grandes productores» se diferenciaba claramente del resto de los asistentes por su vestimenta, manejo del lenguaje e información, formas de expresión, vehículos en los que arribaron al evento, y otra serie de elementos que daban cuenta de su capital simbólico y económico.<sup>4</sup>

Detrás de ellos, y a la izquierda, se sentaron los principales damnificados en el conflicto, a su lado otros regantes de la cuenca que no tenían vínculos directos con el conflicto, pero por tomar agua para riego entre ambos consorcios fueron invitados a la reunión por los integrantes de la SRH. Al fondo del salón, de pie, se encontraba un grupo de unos 30 pequeños productores de Angastaco y medieros que habitan y trabajan en las grandes haciendas que integran el consorcio Angostura-Las Juntas.

El portavoz de los grandes productores fue quien inició el diálogo, abordando a los representantes de la SRH con la pregunta: «Dígannos para que nos citaron aquí». Desde ese momento y por aproximadamente media hora la reunión fue una discusión entre los representantes de la SRH y él. Su argumento giraba en torno a que la falta de agua río abajo se resolvía con políticas de infraestructura que redujeran la evaporación y el escurrimiento del agua, además

---

4 El portavoz del grupo utilizó un estilo habitualmente «chistoso» basado en permanentes humoradas que eran festejadas por los asistentes ubicados de pie al fondo del salón. Su tono de voz fue imponente, buscando que sus palabras y decisiones no fueran cuestionadas.

de acciones que promovieran un manejo y administración más eficiente del recurso por parte de los pequeños productores. En otros términos, se sostenía que el problema era de infraestructura y tecnológico y que por lo tanto debía resolverse a partir de la implementación de acciones de gobierno en este sentido. Frente a este argumento, los funcionarios de la SRH mencionaron que la reunión se había convocado a pedido del intendente de San Carlos y que por Ley debían destomar ante la falta de agua en la época de estiaje.<sup>5</sup> Los grandes productores desestimaron la intervención de la SRH mencionando que el acuerdo debería hacerse entre los consorcios sin la participación del Estado, tal como supuestamente se había venido haciendo desde 1998.<sup>6</sup> Frente a este intercambio, el resto de los asistentes se mantuvo en silencio, incluso los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí permanecieron callados frente a las exigencias de los grandes productores a que fueran ellos quienes respondieran a sus preguntas y argumentos.

Finalmente, por iniciativa de los funcionarios y pese a la resistencia de los grandes productores, se llegó a la firma de un acuerdo. Si bien legalmente los grandes productores debían hacer destomes totales (es decir, cerrar sus compuertas para dejar pasar el agua) durante 7 días, se acordó que harían medio destome y solo accedieron a un destome total cuando el nivel de agua fuese muy bajo (inferior a 200 lts/seg). Los

---

5 «Destomes» es un término utilizado localmente y refiere a «no captar» agua directamente del río durante un período determinado (por ejemplo, una semana). Este procedimiento es importante especialmente en épocas de bajo caudal del río (estiaje) e implica cerrar la compuerta para permitir que otros productores que están más abajo en la misma cuenca («aguas abajo») puedan recibir agua, que de otro modo sería muy escasa o inexistente e impediría mantener adecuadamente los cultivos bajo riego.

6 En este año se modificó el Código de Aguas de Salta, se transfirió a los regantes la administración del agua de riego para lo cual se debieron conformar consorcios, y se disolvió la Administración General de Aguas de Salta (aguas) que había administrado el agua de riego provincial con poder de policía desde 1946 (Villarreal, 2011).

pequeños productores del consorcio Calchaquí se mostraban conformes de lo que se había logrado, porque si bien esto no significaba el reconocimiento de la totalidad de sus derechos, mostraba un avance en este sentido.

## **El destino de lo acordado**

El acuerdo, al poco tiempo, quedó sin efecto. El cuarto gran productor que estuvo ausente en la reunión, cuando se le notificó de lo acordado se mostró en desacuerdo por escrito, se presentó también en las oficinas de la SRH en Salta para manifestar su reclamo directamente ante las autoridades de la dependencia. Esta acción invalidó lo acordado porque pese a que los otros tres regantes habrían firmado el documento, si el acuerdo no es refrendado en conformidad por todos, carece de validez.

Así fue como, pese al reclamo por parte de los pequeños regantes del Consorcio de riego Calchaquí, el apoyo político local y de la SRH, la situación de injusticia se mantuvo inalterada.

## **Reflexiones a modo de cierre**

El agua de riego es de vital importancia en las zonas áridas. Particularmente en el ejemplo descripto, la apropiación de este recurso constituye una «cuestión» socialmente problematizada que exigió la intervención del Estado a través de una política pública. Si bien el análisis de esta política involucra acciones de mayor alcance territorial y temporal, el caso particular de la reunión entre los regantes evidencia los intereses, las estrategias y el ejercicio del poder en la definición de la política.

Precisamente, los argumentos inicialmente propuestos por los grandes productores giraron en torno a la implementación de medidas relacionadas con obras de infraestructura (mejoras en los canales o represas) o del tipo tecnológicas (vinculadas a reducir las ineficiencias de los pequeños productores en el uso del agua). Estas propuestas, si bien pueden resultar pertinentes para mejorar el uso del agua, no avanzan sobre las causas estructurales de la cuestión habilitando la continuidad en la apropiación del recurso incrementando aún más la desigualdad. En otros términos, se resolvían problemas superficiales, pero no las causas estructurales y en este tipo de argumentos la apropiación ilegítima del recurso de los grandes productores, en absoluta coherencia con sus intereses particulares, no constituye un elemento en la definición de la «cuestión» a ser resuelta por la política pública.

Esto pone de relieve la importancia que tiene la definición de la cuestión a resolver por la política pública y además visibiliza los intereses en juego. Precisamente, como menciona Grassi (2003: 10), la definición de los problemas a los que se orientan las políticas públicas no se resuelve aisladamente, resulta de una disputa que luego tiene su correlato en la determinación de sus causas, responsabilidades, posibles soluciones y alcances de intervención (Grassi, 2003: 10).

Nos preguntamos entonces: ¿cuál es el motivo por el que las políticas de desarrollo rural no han avanzado sobre las causas estructurales que generan una desigualdad cada vez mayor? ¿Cuál es la cuestión socialmente problematizada a la que atienden estas políticas? ¿Entre qué actores y cómo se define?

Durante la reunión se evidenciaron diferentes muestras del ejercicio del poder. La primera de ellas fue la ubicación de los asistentes en el salón, los cuales sin mediar ningún tipo de indicación o comentario, dejaron los primeros lugares para los grandes productores y quedaron parados los medieros y pequeños productores locales ¿Por qué siendo



un conflicto entre dos grupos no se ubicaron uno al lado del otro frente a los funcionarios que oficiaban de mediadores? Considerando que los pequeños productores del Consorcio Calchaquí prácticamente no intervinieron en la discusión ¿qué influencia tuvo esto en el devenir de las discusiones? ¿Y en la posterior invalidación del acuerdo? El encuentro ¿fortaleció el reclamo de los pequeños productores o reforzó la dominación existente? Y más allá de este ejemplo puntual, ¿se considera el ejercicio del poder cuando se plantean propuestas de desarrollo rural consensuadas?

Creemos que el análisis del territorio, la política pública y el desarrollo desde el poder aportan críticamente al avance en el conocimiento de estos fenómenos sociales y en un futuro, tal vez utópico, pueden contribuir al logro de una sociedad más justa, reconociendo que el poder continuará ejerciéndose pese a que cambien los actores que lo hagan.

## Bibliografía

- Agnew, J. (2005) *Hegemony: The new shape of global power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Berdegú Julio A., Anthony Bebbington y Javier Escobal (2014) «Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions, and coalitions». En *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Brand, U. (2011) «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación». En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más Allá del Desarrollo*. Págs. 145-158.
- Gamba, S. (2008) «Rol». En Di Tella, T. S., H. Chumbita, S. Gamba, y P. Gajardo (2008) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Emecé.
- Grassi, E. (2003) «Estado, cuestión social y políticas sociales». En Grassi, Estela, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

- Haesbaert, R. (2004) *O mito da Desterritorialização. Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Ed. Bertrand, 395 págs.
- Lander, E (2011) «El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: proyectos complementarios/divergentes en sociedades heterogéneas». En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más Allá del Desarrollo*. Págs. 121-144.
- Lattuada, M. (2014) «Políticas de desarrollo rural en la Argentina: conceptos, contexto y transformaciones». *Temas debates* (En línea), N° 27, págs. 13-47. ISSN 1853-984X.
- Lopes de Souza, M. (1995) «O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento». En de Castro, I., P. da Costa Gómez, y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*. Ed. Bertrand, Río de Janeiro. Págs. 77-116.
- Mann, M. (1991) «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados». En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Disponible en [www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf) (20-06-2014)
- Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi, Mariana Ponce y Federico Villarreal (2011) «Poder y conflicto en territorios del norte argentino». En *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, UNICEN, provincia de Buenos Aires, enero-junio. ISSN 1853-4392, págs. 57-81. <http://cig.org.ar/docs/9-ene-jun%202011.pdf>.
- Manzanal, Mabel y Sergio Schneider (2011) «Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 34. CIEA FCE, UBA. ISSN 1514-1535, primer semestre, Buenos Aires. Págs. 35-71.
- Manzanal, Mabel (2000) «Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)». En *Eure*, Vol. XXVI, N° 78, Santiago de Chile, págs. 77-101.
- . (2010) «Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina». En Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, págs. 17-46.
- . (2014) «Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio» en *Realidad Económica* N° 283.

- Oszlak, O y G. O'donnell (1981) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (cesdes)*, Documento G.E. Buenos Aires, CLACSO. Vol. 4.
- . (1995) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Redes*, Vol. 2, N° 4. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Portes, A. (2006) «Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual». En *Cuadernos de Economía*, Vol. XXV, N° 45, Bogotá.
- Poulantzas, N. (1969) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México DF, Ed. Siglo XXI.
- Romero, Fernando (2012) *Producción familiar y políticas en la Argentina reciente: los programas de desarrollo rural en el sudoeste bonaerense*. Avellaneda, Acercándonos Editorial, Ediciones del CEISO.
- Schejtman, A., y J. A. Berdegú (2004) *Desarrollo Territorial Rural. Serie Debates y Temas Rurales* N° 1. Santiago de Chile, Rimisp.
- Shore, Chris (2010) «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. En *Antípoda* N° 10, enero-junio, páginas 21-49.
- Thwaites Rey, M. (2005) «El Estado: notas sobre su(s) significado(s)». En Thwaites Rey, Mabel y Andrea López, (eds.) (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires, Prometeo.
- Villarreal, F. y Manzanal, M. (2011) «Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina». En *Revista Campo Territorio: revista de geografía agraria*. Vol. 6, N° 12, agosto, págs. 32-62. Universidade Federal de Uberlândia.
- Villarreal, F. (2011) «Descentralización y Territorio. El caso del conflicto por el agua en San Carlos, Salta». Tesis para optar por el título de Doctor en Geografía de la Universidad de Buenos Aires, 265 págs.
- . (2014) «Notas del estudio de un territorio. El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta». En Elorza Enrique y Gloria Trocello (comp.) *Política, territorio y medio ambiente. Reflexiones a partir del ciclo de formación e investigación*. Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis. En prensa.

## Los autores

### Susana Audero

Ingeniera Agrónoma (UBA). Especialista en Desarrollo Rural. Responsable del Subcomponente «Investigaciones sobre tecnologías para pequeños productores agropecuarios» (PROINDER-SAGPyA). Evaluadora de proyectos sobre desarrollo rural y tecnología (MINCYT-MAGyP-UBA). Participación como coautora en publicaciones de la temática sobre tecnología para la pequeña producción y el desarrollo rural. En la actualidad, técnica de la Unidad de Competitividad y ANR-UCAR-Ministerio de Agroindustria.

### Eduardo Azcuy Ameghino

Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor titular de Historia Económica y Social Argentina (FCE, UBA). Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA).

### María Sol Carrillo

Licenciada en Trabajo Social (UBA). Máster en Antropología Social y Género. Docente universitaria: investigación y planificación social (carrera de Trabajo Social, UBA). Especializada en procesos socio-organizativos. Educadora popular. Actualmente trabaja en la Dirección de Capacitación y Asistencia Técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Agroindustria.

## Diego Ariel Fernández

Doctor en Economía (UBA). Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigador del CONICET en el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios.

## Flora B. Losada

Licenciada en Geografía (FFyL, UBA). Secretaria Académica de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Horacio Giberti». Miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Secretaria Académica del Departamento de Geografía (FFyL, UBA, 2005-2006). Prosecretaria de Posgrado, Secretaria de Investigación y Posgrado (FFyL, UBA, 2006-2010). Secretaria Académica del Instituto de Geografía (FFyL, UBA, 2010-2013).

## Ariel Oscar García

Doctor en Geografía (FFyL, UBA, 2011). Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO-Argentina, 2009). Licenciado en Geografía (FFyL, UBA, 2004). Investigador Adjunto del CONICET en el CEUR. Docente en la Cátedra de Economía Política (FSOC, UBA, 2008), de Geografía Económica (FFyL, 2015), del Seminario Cuestión Social y Problemas del desarrollo del Programa Integral y Maestría en Economía Solidaria (IDAES, UNSAM, donde coordina el Área de Investigaciones (2009). Cursos de posgrado en diversas universidades del país (UNSAM; UNER; UNLaM; FADU, UBA; FCE, UBA; FSOC, UBA, FHycS, UNaM).

## Cecilia Gárgano

Doctora en Historia (UBA). Becaria posdoctoral (CONICET). Docente de la Escuela de Humanidades (UNSAM). Investigadora del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia «José Babini» (EHU, UNSAM) y del Grupo de Trabajo «Bienes Naturales Comunes» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Integrante de la Cátedra Libre Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti» (FFyL, UBA).

## Carlos A. León

Ingeniero Agrónomo (UBA). Doctor en Geografía (FFyL, UBA). Actualmente, miembro de la Comisión Directiva de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti». Profesor de la Maestría de Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA). Profesor de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios (FLACSO). Profesor

de la Maestría de Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL, UBA). Expresidente de la Asociación Argentina de Economía Agraria. Exdirector del Fondo Tecnológico Argentino. Ha publicado diversos trabajos relacionados con la temática de economía y sociología agraria.

### Agustín Mario

Doctorando en Economía (FCE, UBA). Investigador-docente en la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Docente en la Universidad de Buenos Aires.

### Gabriela Martínez Dougnac

Máster en Historia Latinoamericana. Profesora asociada de Historia Económica y Social Argentina (FCE, UBA). Subdirectora del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA, UBA). Directora de la *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*.

### Francisco Javier Monterubbianesi

Licenciado en Sociología (UBA). Maestrando en Sociología Económica (Instituto de Altos Estudios Sociales, UNSAM). Integra la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti». Escribió artículos y participó en jornadas abordando temas referidos a las entidades agropecuarias.

### Guillermo Neiman

Investigador principal del CONICET en el Centro de Estudios en Investigaciones Laborales (CEIL). Director académico de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO-Argentina). Profesor adjunto (FSOC, UBA). Profesor invitado en programas de posgrado de varias universidades del interior. Ha escrito numerosas publicaciones sobre mercados de trabajo, trabajadores y los efectos de las transformaciones productivas sobre el empleo rural.

### José Pierri

Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE, UBA). Profesor adjunto regular de Historia Económica y Social General (FCE-CBC, UBA). Profesor adjunto regular de Historia Económica y Social Argentina (FCE, UBA). Investigador y director de proyectos UBACYT en el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (FCE, UBA).

## Guido Prividera

Licenciado en Sociología (UBA). Técnico profesional del Instituto de I+D para la Agricultura Familiar Pampeana (INTA). Docente de grado (UNM) y de posgrado (UNLP). Integrante de la Cátedra Libre de Estudios Sociales Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» (FFyL, UBA).

## Daniel Slutzky

Licenciado en Sociología (UBA). Es miembro de la Cátedra Libre de Estudios Sociales Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» (FFyL, UBA); del CIEA (FCE, UBA) y del CEUR (UBA-CONICET). Ha realizado diversos estudios sobre estructura social agraria, expansión de la frontera agrícola y pueblos originarios.

## Susana Soverna

Licenciada en Sociología (UBA). Especialista en Sociología Agraria y Desarrollo Rural. Trabajó en el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) desde su formulación, con distintas responsabilidades (1995-2011). Actualmente, está a cargo del área de Estudios de la Dirección de Capacitación y Asistencia Técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar. Miembro de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Horacio Giberti».

## María Isabel Tort

Licenciada en Sociología. *Magister Scientiae* en Economía Agraria (Escuela Graduados en Ciencias Agropecuarias INTA-UNLP-UBA) y magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente en la Maestría en Economía Agraria (FA, UBA). Jubilada como Investigadora independiente del CONICET y Técnica profesional del INTA. Integrante de la Cátedra Libre de Estudios Sociales Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» (FFyL, UBA) y de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (FA, UBA).

## Pedro Damián Tsakoumagkos

Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Profesor titular del Departamento de Geografía (FFyL, UBA). Profesor asociado UNLu (1999-2015). Miembro de la Comisión Directiva de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti». Profesor de la Maestría en Sociología de la Agricultura Latinoamericana (UNCo-Neuquén), la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (IG, UBA),

la Maestría en Economía Agraria (FA, UBA), la Maestría en Ciencias Ambientales (Udelar). Ha publicado diversos artículos y libros referidos a estudios agrarios y sobre desarrollo rural.

### Federico Villarreal

Licenciado en Economía y Administración Agrarias (FA, UBA), magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO-Argentina) y doctor en Geografía (UBA). Investigador asistente CONICET en el PERT (IG, UBA), docente del Departamento de Geografía (FFyL, UBA). Participa de la Cátedra Libre de Estudios Sociales Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» (FFyL, UBA). Ha dictado seminarios de posgrado en diversos programas de maestría y doctorado. Ha publicado artículos en revistas con referato, capítulos de libros, ponencias en congresos nacionales e internacionales e informes técnicos de consultoría y también coorganizado publicaciones.



