



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Crecimiento económico y exclusión social en la agricultura familiar argentina

Mario Lattuada

Centro de Estudios para el Desarrollo. CONICET. Rosario, Argentina

Eduardo Moyano Estrada¹

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. IESA-CSIC

RESUMEN: En este artículo, sus autores analizan el proceso de crecimiento económico experimentado por Argentina en la década de los noventa y sus efectos sobre la agricultura de la región pampeana. Este trabajo pretende contribuir, desde una perspectiva sociológica, al debate sobre las posibilidades y limitaciones de reproducción de la agricultura familiar en un contexto marcado por la aplicación de programas de ajuste estructural y de retirada del Estado de muchas de sus tradicionales áreas de actuación. Para ello, en primer lugar, se describen los indicadores productivos y económicos que dan cuenta de la evolución del sector agropecuario argentino en la última década. En segundo lugar, se exponen los distintos factores que contribuyeron al deterioro del poder adquisitivo de los pequeños agricultores y acentuaron sus condiciones de vulnerabilidad. En tercer lugar, se muestra cómo debido a esa situación, el creciente endeudamiento del sector agropecuario y la evidencia de un acelerado proceso de disminución en el número de las explotaciones agrarias de la región pampeana. Finalmente, en las conclusiones, se plantea una reflexión sobre las causas de la exclusión social y económica de los pequeños y medianos agricultores argentinos en un contexto de apertura, de-regulación y retirada estatal y, con la aportación de algunas experiencias internacionales, se proponen cambios en las políticas agrarias para que sean más sensibles a la dimensión social de la sustentabilidad.

Palabras clave: Política agraria, Sociedad rural, Exclusión social, Agricultura familiar

Códigos JEL: Q18, R11, R20

Economic growth and social exclusion in family farming in Argentina.

SUMMARY: This article focuses on the process of economic growth that Argentina underwent during the nineties and its effects on the Pampeana region's farming sector. Its main goal is to contribute, from a sociological point of view, to the debate on the possibilities and limitations of family agriculture to reproduce itself in a context characterized by the implementation of structural adjustment programs. Firstly, the article describes the evolution of the most important economic indicators of Pampeana farming sector during the last decade. Secondly, it points out the different elements which both provoked the deterioration of the small farmers' incomes and increased its social and economic weakness. Thirdly, it shows the growing debtment of Pampa farmers and, consequently, the reduction of the number of farms in that region. Finally, the authors offer some ideas on the process of social exclusion of small and middle farmers in a context of open markets where the role of the State is restricted. From

¹ Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. IESA-CSIC

Campo Santo de los Mártires, 7. 14004 Córdoba. España

Tfno. 34-957-760250 Fax. 34-957-760153 e-mail: emoyano @ iesaa.csic.es

starting of the European experiences, they propose changes for agricultural policies to be more sensitive to the social dimension of sustainability.

Key words: Farming policy, Rural society, Social exclusion, Family agriculture.

1. Introducción

El sector agrario argentino comenzó su desarrollo hacia mediados del siglo XIX a partir de las actividades desarrolladas en la *región pampeana*, estando desde entonces estrechamente vinculado a la dinámica del mercado internacional. En el transcurso de sólo medio siglo transformó en sucesivas ocasiones su estructura productiva para adecuar la oferta de productos exportables a las variaciones que la demanda de los nuevos mercados reclamaba y la tecnología posibilitaba. A diferencia de este proceso, que afectaba a los territorios de las llanuras del centro y este de Argentina², las restantes regiones del interior se concentraron en monocultivos como algodón, vid, yerba, tabaco y caña de azúcar, con objeto de proveer el mercado interno, siendo favorecidas en algunos casos por la temprana implementación de políticas de protección arancelaria.

A mediados del siglo XIX la cría de ovejas ocupó las tierras principales de la región pampeana, y la lana fue el primer sector relevante de exportación hacia el mercado mundial. Poco más tarde, la crisis de precios en el sector ovino, así como los avances en los sistemas de transporte y almacenamiento y las nuevas demandas del mercado externo, promovieron cambios drásticos en la estructura productiva agraria, cambios que tuvieron sus efectos en la ocupación y distribución del espacio y en la conformación de la estructura social. Primero, fue la sustitución de razas dentro del sector ovino, privilegiando las de producción de carne en lugar de la de lana; más tarde, fue su desplazamiento por la exportación de carne bovina congelada, que incentivó la incorporación y producción de razas inglesas, y después sería el desarrollo de las exportaciones de carne bovina *chilled beef* (carne en frío, pero no congelada) que requería una especialización de toda la cadena frigorífica. Paralelamente, se dio un proceso de intenso crecimiento de la actividad agrícola, que se combinó y fue alternándose con la ganadería. Este espectacular proceso de desarrollo y transformación del sector agrario

² La *región pampeana* se encuentra dentro de los límites de las actuales provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa.

colocó a la Argentina entre los principales exportadores agropecuarios del mundo, impulsando la emergencia de nuevos agentes económicos y sociales.

La producción agraria de la región pampeana era desarrollada en explotaciones de muy variadas dimensiones, pero plenamente integradas en el mercado y organizadas ya como empresas capitalistas que combinaban diferentes tipos de relaciones de producción. Terratenientes, capitalistas, propietarios y arrendatarios de medianas explotaciones familiares, asalariados fijos y eventuales, en diferentes combinaciones, contribuían a construir una realidad social compleja, poco polarizada y con escasa presencia de lo que entonces se entendía por campesinado. En 1914, por ejemplo, había en la región pampeana 189.271 explotaciones, que ocupaban una superficie de 67,243 millones de has, lo que significaba una superficie media de 355,3 has, por explotación. Eran explotaciones de mediano tamaño para la realidad agraria argentina, pero muy diferentes del modelo de explotación familiar típico de otras regiones latinoamericanas o europeas.

Las conflagraciones mundiales, las nuevas condiciones del comercio mundial a partir de 1930 y las políticas nacionales de sustitución de importaciones, mantuvieron con algunos altibajos el nexo de la agricultura argentina con la economía mundial durante más de medio siglo. En esa etapa (1930-80), considerada de lento crecimiento del sector agropecuario pampeano, la Argentina, sin embargo, fue perdiendo gradualmente posiciones en el mercado mundial, mientras EEUU pasaba a ocupar el primer lugar como exportador de productos agropecuarios de clima templado, y los países europeos –principal mercado de la Argentina– se transformaban, primero, de demandantes en autosuficientes, y, más tarde, en competidores por terceros mercados.

No obstante, el sector agrario continuó ocupando un lugar muy importante dentro de la economía argentina. En efecto, hacia finales de ese período su contribución al Producto Interior Bruto (PIB) se mantuvo en alrededor del 13%, cifra que se elevaba al 17% si se consideraba sólo la producción de bienes. Aproximadamente el 60% de esos porcentajes era en 1980 aportado por los bienes primarios y el 40% restante por bienes manufacturados (alimentos, bebidas y tabaco) (Estefanel, 1995:128). Además, hasta comienzos de la década de 1990, el sector agropecuario desempeñó un triple rol estratégico para el funcionamiento del sistema económico en su conjunto, al mantener una aportación decisiva en el ingreso de divisas (superior al 75% del total), proveer más del 95% de los alimentos de la población

—influyendo significativamente en el costo de la mano de obra y en los índices inflacionarios— y constituir una fuente significativa y rápida de ingresos fiscales a partir de los impuestos sobre la exportación o los tipos de cambio. En ese contexto, la producción agraria de la región pampeana (carnes, granos y sus derivados) ocupaba entonces un lugar hegemónico en la economía argentina al contribuir con el 80% en el total de las exportaciones de origen agropecuario.

La crisis del modelo sustitutivo de importaciones, que se extendió entre mediados de la década de 1970 y culminó con la hiperinflación de 1989-90, desembocó en el inicio de un nuevo *régimen social de acumulación* (Nun, 1987), asentado en una mayor apertura externa, una creciente desregulación económica y una gradual retirada del Estado, en el marco todo ello de la consolidación de un régimen político liberal. En ese contexto de transición, el sector agropecuario, y en especial la región pampeana, mostró, una vez más, su capacidad de reconversión y potencialidad, ahora sobre la base de un crecimiento significativo de la agricultura sobre la ganadería, y de la producción de soja y sus derivados del complejo oleaginoso sobre las restantes actividades agrícolas. Pero también se estableció un punto de inflexión en la evolución de la estructura agraria, iniciándose un proceso de disminución del número total de explotaciones agropecuarias, que se agudizaría una década después. Así, por ejemplo, en 1988, la estructura agraria argentina contaba con alrededor de 400.000 explotaciones agropecuarias, de las cuales el 40% eran de tipo campesino o minifundista y un porcentaje similar (40%) de pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias (en su gran mayoría del tipo familiar), existiendo un 20% de grandes explotaciones de tipo empresarial (Estefanel, 1997:40; INTA, 1992; PSA, 1995)³.

Esta tendencia se acelera y profundiza durante la última década del siglo XX, en un nuevo escenario en el que se consolidan diversas transformaciones estructurales que afectaron al sector agropecuario argentino. Por una parte, los cambios en la economía mundial reformularon la situación de las ventajas comparativas que tradicionalmente había tenido Argentina, al aumentar la dependencia del sector primario respecto al capital industrial, comercial y financiero, y subordinar los instrumentos de la política económica a las decisiones

³ Es conveniente advertir al lector español que, cuando nos referimos en este artículo a los pequeños agricultores argentinos, estamos tomando como referencia a un colectivo con explotaciones integradas en el mercado y de dimensiones superiores a las del agricultor familiar europeo. No hay que identificar, por tanto, al pequeño agricultor argentino con el pequeño campesinado tan común todavía en muchas regiones latinoamericanas.

de instituciones supranacionales, como el MERCOSUR o la Organización Mundial del Comercio. A ello habría que añadir políticas internas caracterizadas por profundos planes de ajuste que reformaron las funciones del Estado y del mercado a partir de la reducción de organismos de intervención y regulación estatal (entre ellos los que posibilitaban la intervención en precios y comercialización), de la adopción de privatizaciones de empresas públicas, del saneamiento fiscal, de la apertura externa unilateral de la economía y de un acelerado proceso de integración regional. De este modo, se dejaron en manos del mercado muchas de las decisiones y mecanismos que antes le correspondían al Estado, reservándose para este último un rol subsidiario y de asistencialismo limitado hacia los excluidos del sistema, un grupo formado sobre todo por la pequeña y mediana agricultura familiar.

Este trabajo pretende contribuir, desde una perspectiva sociológica, al debate sobre las posibilidades y limitaciones de reproducción de las pequeñas explotaciones agrarias argentinas en un contexto como el reflejado más arriba. Su objetivo es analizar, en ese contexto, un proceso paradójico que ha tenido lugar en dicho periodo, cual es el haber posibilitado en tan sólo una década una acelerada modernización tecnológica y un crecimiento espectacular de la producción y la exportación de bienes agropecuarios y, al mismo tiempo, haber empobrecido y excluido a los pequeños y medianos agricultores familiares, generando un panorama social incierto en gran parte de la población rural argentina. La importancia del tema radica en el hecho de que este grupo está formado por agricultores que, en su gran mayoría, han participado desde siempre en el mercado y poseen una disponibilidad de recursos productivos (tierra y capital) que los diferencian de otras realidades latinoamericanas tradicionalmente consideradas como campesinas o minifundistas.

Este artículo no tiene la pretensión de abarcar la complejidad, diversidad y profundidad del tema, sino sólo indicar ciertas áreas que permitan exponer algunas situaciones, esbozar tendencias y plantear propuestas para su discusión, a partir de la información disponible aportada por diversos estudios y fuentes de información secundarias. Para ello, en primer lugar, se describen los indicadores productivos y económicos que dan cuenta de la evolución del sector agropecuario argentino en la última década, así como los programas de apoyo a la reconversión y competitividad de las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias implementados desde las esferas pública y privada. En segundo lugar, se exponen los distintos factores que contribuyeron al deterioro del poder adquisitivo de los pequeños agricultores y

acentuaron sus condiciones de vulnerabilidad. En tercer lugar, se muestra cómo debido a esa situación, el creciente endeudamiento del sector agropecuario y la evidencia de un acelerado proceso de disminución en el número de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias de la región pampeana. Finalmente, en las conclusiones, se plantea una reflexión sobre las causas de la exclusión social y económica de los pequeños y medianos agricultores argentinos en un contexto de apertura, desregulación y retirada estatal y, con la aportación de algunas experiencias internacionales, se proponen alternativas para ser incorporadas en las políticas públicas destinadas a ese sector.

Los resultados de este artículo se enmarcan en una problemática más general. En un momento como el actual en el que el tema del desarrollo sostenible se ha convertido en tema central en los debates sobre la agricultura y el mundo rural, tiene sentido preguntarse si los cambios experimentados por los pequeños agricultores argentinos están en sintonía con las tres dimensiones de la sustentabilidad (económica, ecológica y social) (Maya, 1995). Para responder a esta cuestión, habría que valorar si la exclusión creciente de un amplio sector de la agricultura familiar argentina es coherente con la dimensión social de la sustentabilidad, es decir, valorar si el abandono de la actividad por parte de los pequeños y medianos agricultores está o no teniendo consecuencias negativas para el dinamismo de las zonas rurales. Si la respuesta es negativa, cabe plantear la necesidad de que el poder público afronte el reto del desarrollo con políticas específicas destinadas a esa franja vulnerable de los agricultores argentinos, unas políticas en las que más que reproducir los viejos esquemas promuevan avances en los sistemas de intervención estatal y en la interacción entre el poder público y los actores sociales afectados. De este modo, el contenido de este artículo contribuiría a enriquecer el debate sobre el rol del Estado y su articulación con la sociedad civil.

2. Crecimiento del sector agrario en los años noventa

La evolución del sector agrario en Argentina durante el período 1990-98 en términos tecnológicos, productivos y de exportaciones fue excepcional. Algunos autores destacan su comportamiento como uno de los más dinámicos de la economía, con tasas ininterrumpidas de crecimiento que posibilitaron mantener la aportación del sector agroindustrial en torno al

30% del Producto Interior Bruto⁴. Distintos indicadores dan cuenta de estos cambios, no sólo en el sector pampeano, sino también en las economías regionales argentinas. Así, por ejemplo, la producción de cereales pasó de los 22,62 millones de toneladas en la campaña 1990/91 a los 40,73 en la de 1997/98, y la de oleaginosas aumentó desde los 15,70 millones a los 25,06 en ese mismo periodo, siendo algo menor el aumento de la producción en los cultivos industriales (algodón, caña de azúcar, tabaco o yerba mate) (pasó de los 16,15 millones a los 18,57). El sector de frutas también incrementó su producción, pasando de los 6,10 millones de toneladas en 1990/91 a los 6,94 en 1997/98, siendo mayor el aumento experimentado por el sector hortícola (de 4,28 millones a 6,39). En la ganadería, la evolución fue desigual, pues mientras que la producción de leche tuvo un intenso dinamismo, aumentando casi en un 50% su producción en el periodo analizado, el sector cárnico, en sus distintos subsectores, fue la excepción a este crecimiento, manteniendo sus niveles en el subsector del bovino, pero reduciéndose en los del ovino, caprino y porcino.

Por su parte, las exportaciones de productos agrícolas no transformados y de manufacturas de origen agropecuario se potenciaron a partir de ese crecimiento, duplicándose su valor en los diez años tomados como referencia (pasaron de 3.399,1 y 4.663,9 millones de dólares, respectivamente, en 1990, a 6.603,3 y 8.762,0, respectivamente, en 1998). Este dinamismo del sector, y muy en particular del sector de granos, fue posibilitado por la ampliación de la superficie productiva a partir del aprovechamiento de tierras marginales, fenómeno que en Argentina ha sido recurrente y que ha variado en función de las coyunturas de altos precios internacionales, como el ocurrido en las campañas 1996 y 1997. Asimismo, dicho proceso fue propiciado por el importante proceso de cambio tecnológico que se produjo en ese período, posibilitando la incorporación de equipamientos modernos, la mayor utilización de insumos químicos y la aplicación de nuevas prácticas culturales, contribuyendo tanto al aumento de los rendimientos, como a la expansión de la frontera agrícola a partir de los avances en la adaptación y resistencia de los cultivos a condiciones agroclimáticas menos favorables. Si tomamos como ejemplo la producción de granos, entre las campañas 1992/93 y 1996/97 la superficie de los principales cultivos de cereales y oleaginosas aumentó, pasando de 19,117 millones de has a 25,456, es decir, un incremento del 33,16% (SAGPYA, 1999), mientras que se produjo un aumento de los

⁴ Chudnovsky et. al (1999:71) destacan que esta expansión puede verse como resultado de las condiciones

rendimientos del 7% como consecuencia de la incorporación de capital y la adopción de cambios tecnológicos en las explotaciones. Por ejemplo, el parque de tractores pasó de 4.871 unidades en 1992 a 7.380 en 1997; el número de cosechadoras pasó de 415 a 1.550 en ese periodo; el de sembradoras pasó de 1.140 a 2.500; la cantidad total de fertilizantes aumentó desde 516.000 toneladas en 1992 a 1,650 millones en 1997, pasando la media por hectárea de los 19 Kg. a los 61 en ese periodo. Este proceso ha sido calificado por algunos autores de “sendero virtuoso” (Chudnovsky et al., 1999: 99), debido a que, al tiempo que posibilitó un crecimiento de los rendimientos, de la producción y de las exportaciones, significó también una vía menos agresiva para el medio ambiente gracias a la incorporación de nuevas prácticas como la siembra directa y, posteriormente, la soja transgénica resistente a glifosato⁵, que posibilitaron la sustitución de agroquímicos de alto poder de contaminación.

3. Programas de apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones

Algunos trabajos habían advertido, no obstante, sobre el hecho de que las condiciones macroeconómicas y políticas en que se desarrollaba ese proceso de apertura, desregulación y crecimiento, generarían oportunidades, pero también amenazas diferenciales respecto de las posibilidades de inclusión y distribución de la riqueza. La combinación de apertura y desregulación, tal como se fue implementando en muchos países del cono sur latinoamericano, tendía a un aumento de la escala de las explotaciones viables y consecuentemente a la concentración del poder económico en el medio rural, profundizando los problemas de equidad (Murmis, 1993; Lattuada, 1996). En ese contexto, la eficiencia microeconómica, la escala de producción, el nivel tecnológico, la mayor productividad del trabajo, la opción por modelos intensivos, la integración agroindustrial y la capacitación empresarial, eran considerados factores determinantes para la supervivencia de las explotaciones agrarias.

La adaptación de los agricultores a esas condiciones implicaba fuertes cantidades de inversión de capital y largos períodos de maduración de los proyectos, condiciones a las que sólo podían acceder aquellas explotaciones que generaban un considerable nivel de excedentes económicos, no estaban endeudadas y gozaban de suficiente solvencia para obtener nuevas

generadas por las reformas macroeconómicas (estabilidad de precios, apertura y desregulación).

⁵ La soja RR se introdujo en la campaña 1996/97 ocupando el 6% de la superficie destinada a este cultivo, y su expansión fue tan veloz, que en la campaña 99/00 alcanzó el 85% (Adreani, 2000:13).

vías de financiación. Las explotaciones con un menor control de los recursos productivos y financieros y un escaso nivel de capacitación de su titular, se encontraban con serias dificultades para acceder a esas condiciones de viabilidad. Precisamente en 1992, un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) diagnosticaba que, alrededor del 60% de las explotaciones agrarias, en particular las medianas y pequeñas de la Pampa húmeda, no eran viables en las condiciones económicas que planteaba la citada coyuntura.

Si bien desde algunos años antes, ya existían programas basados en una concepción segmentada y diferenciada de la agricultura –como los elaborados por la Unidad de Minifundio del INTA–, es a partir de los años noventa que se asume esta perspectiva como parte sustancial de la política agraria del Estado. El Programa Cambio Rural tenía como población-objetivo las pequeñas y medianas explotaciones, un grupo que se encontraba mayoritariamente dentro de las 163.962 unidades que integraban la escala que va de 50 a 1.000 has y que representaban el 43% del total de las explotaciones agrarias, ocupando el 23% de la tierra productiva. De acuerdo con el diagnóstico realizado por el INTA, de esas explotaciones, alrededor de 30.000 estaban en condiciones de solucionar sus problemas mediante la realización de algunos ajustes en su estructura de gestión e intensificando su producción, sin necesidad de acogerse a los beneficios del programa.

Las aproximadamente 130.000 explotaciones restantes constituían la población-objetivo sobre la que el Programa Cambio Rural debía operar. Se estimaba que, por el tamaño del predio, la magnitud del capital y el tipo de organización de los factores de producción, los integrantes de ese universo generaban ingresos anuales insuficientes para cubrir las necesidades familiares de sus titulares y realizar las inversiones necesarias para una evolución favorable de la explotación. El criterio adoptado para definir los potenciales beneficiarios del programa era el nivel de ingreso anual de la explotación, que no debía superar los 10.000 dólares USA de ingreso neto, o los 100.000 de ingreso bruto. En consecuencia, el programa abarcaba las 23 provincias que componen el territorio nacional argentino y los 74 sistemas de producción que combinaban las principales actividades del sector agrario.

Pero además de programas de la envergadura del ya citado de Cambio Rural o de los programas asistenciales destinados al universo de 160.000 minifundistas, como el Programa Social Agropecuario, el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino, y el Programa de Asistencia Subsidiada para Pequeños Productores Ganaderos Ovinos

Minifundistas Patagónicos, durante la década de los noventa se elaboró más de medio centenar de proyectos gubernamentales de ámbito nacional (SAGPyA, 1997)⁶ en los que se preveía ofrecer distintos tipos de prestaciones a los agricultores en materia de controles sanitarios, estrategias asociativas y comerciales, recursos financieros, ventajas impositivas y desarrollo rural, proyectos de los que sólo unos pocos lograron salir de los despachos de los organismos públicos. Tal multiplicidad de proyectos y programas, que intentaban, como nunca antes había ocurrido en la historia argentina, apoyar la reconversión de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, perseguía contribuir a compensar los efectos negativos que las nuevas condiciones de la economía estaban generando o profundizando en los grupos sociales más débiles. Sin embargo, como veremos más adelante al analizar los resultados de alguno de estos programas, se mostraban insuficientes para atender las demandas de las poblaciones-objetivo y responder al ritmo de los cambios operados en el sector agrario.

A las acciones públicas para apoyar a las pequeñas y medianas explotaciones agrarias se sumaron también, en este período, las acciones desarrolladas por algunas instituciones privadas, como la Federación Agraria Argentina, organización gremial de los empresarios, que, a través de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, puso en marcha en 1997 el programa Fortalecer en varias regiones del país. De este modo organizó una estructura de servicios –integrada por consultores privados, profesionales e investigadores del INTA, INTI, CONICET y de las Universidades– para prestar, a costes subvencionados, servicios de información, capacitación, asistencia técnica y estudios de preinversión a los pequeños y medianos agricultores y sus cooperativas. En los tres años de funcionamiento, dicho programa prestó servicios de información a 14.210 personas, de capacitación a 12.571 agricultores y técnicos, y de asistencia técnica y preinversión a 519 beneficiarios entre personas físicas y cooperativas (Federación Agraria Argentina, 2000).

En síntesis, los programas de apoyos integrados para la reconversión productiva de la agricultura, tanto públicos como privados, fueron un esfuerzo significativo para promover la supervivencia, en la mayoría de los casos, y el desarrollo, en los menos, de muchas pequeñas y medianas explotaciones agrarias, pero no pudieron construir una alternativa para la mayoría de

⁶A ello se deben agregar los de otros organismos nacionales en aspectos comerciales o laborales, que beneficiaban a empresas de todos los sectores, así como los programas y proyectos de los distintos gobiernos regionales (provinciales, en Argentina) para el sector agropecuario.

las que se encontraban en situación de crisis. Para explicar su limitado alcance hay que señalar que los propios programas presentaban ya en su diseño algunos condicionantes que minaban su efectividad, como el hecho de no vincular los proyectos a un sistema de financiación ajustado a las condiciones reales de sus potenciales beneficiarios o el escaso conocimiento y dificultades de acceso a los programas por parte de los pequeños agricultores. Esta desconexión entre políticas y, sobre todo, entre los poderes públicos y los actores implicados, explicarían que los esfuerzos realizados para respaldar a estos grupos no fuesen suficientes para contener los efectos sociales negativos que sobre la estructura agraria argentina estaban teniendo las condiciones macroeconómicas del país. Ello demuestra lo que se ha puesto de manifiesto en otros trabajos (Moyano, 1997) sobre la importancia de actores intermedios en la implementación de las políticas públicas para aproximar el contenido de éstas a los grupos a los que van destinadas.

4. Situación de las explotaciones familiares en los años 90

A pesar de los citados programas de apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones, así como de los procesos de incorporación de tecnología y los aumentos de la producción agraria, el deterioro de la situación económica y social de los agricultores familiares se profundizó durante el transcurso de la década de los 90. Varios factores explican esta situación, entre los cuales la fluctuación de los precios internacionales de los granos y la evolución de los precios relativos a partir de la aplicación del Plan de Convertibilidad de 1991 y su paridad cambiaria⁷, ocuparon un lugar central. Dada la incidencia de los principales granos en el comercio exterior argentino, el nivel de ingresos de sus productores estuvo, en buena medida, estrechamente asociado a la oscilación de sus precios internacionales, que llegaron a ubicarse en determinados períodos en los niveles más bajos de los últimos treinta años (Cuadro 1 y Figura 1).

Diversos estudios microeconómicos, realizados durante la década de los noventa, aplicando diferentes metodologías sobre modelos de pequeñas y medianas explotaciones agrarias pampeanas mostraron los efectos de tales oscilaciones de los precios internacionales. Así, pusieron de manifiesto que la escala necesaria para la reproducción de

⁷ Un tipo de cambio fijo establecido por ley donde un dólar estadounidense es equivalente a un peso.

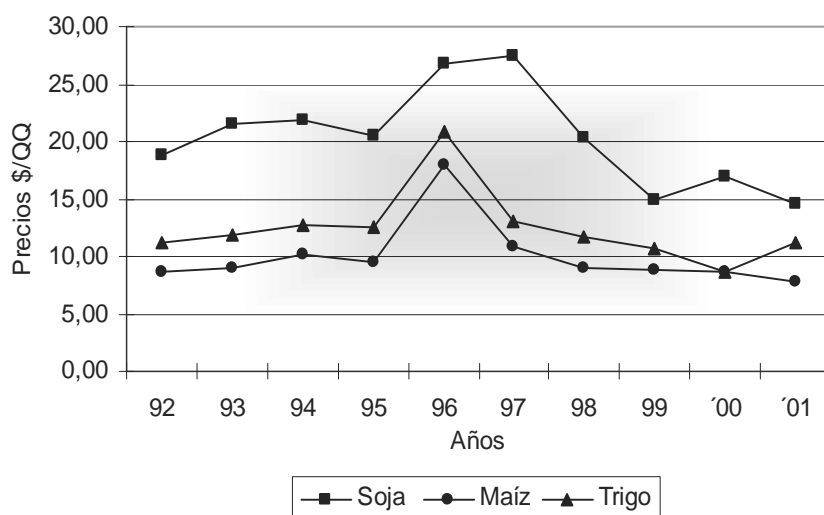
las explotaciones agrarias había crecido sensiblemente durante los años noventa, así como que su rentabilidad no permitía absorber el endeudamiento y que el poder adquisitivo de los pequeños agricultores se había reducido dramáticamente, incluso en aquellos casos en los que la explotación se llevaba con la mejor tecnología y métodos de gestión.

CUADRO 1

Evolución del precio de los principales granos. Promedio de los meses de cosecha

PRODUCTO	Soja	Maíz	Trigo
AÑO	US\$ / QQ	US\$ / QQ	US\$ / QQ
1992	18,80	8,65	11,22
1993	21,50	8,95	11,85
1994	21,90	10,24	12,69
1995	20,51	9,55	12,53
1996	26,78	17,98	20,80
1997	27,45	10,90	13,03
1998	20,40	9,02	11,78
1999	14,85	8,79	10,60
2000	16,90	8,60	8,63
2001	14,55	7,83	11,18
PROMEDIO	20,36	10,05	12,43

Fuente: Elaborado por Juan C. Porstmann con datos de la Bolsa de Comercio de Rosario (2001)



Fuente: Elaborado por Juan C. Porstmann con datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, (2001)

Figura 1

En 1994, Miguel Peretti demostró que en el período 1979-83, un agricultor tenía que cultivar 38 has. de superficie agrícola para obtener un ingreso equivalente a 1.200 dólares USA mensuales, mientras que, a mediados de 1994, necesitaba 161 has. para obtener ese mismo ingreso. La escala requerida para mantener su nivel de ingresos se multiplicaba por cuatro en el caso de las pequeñas explotaciones, a pesar de haberse superado la asfixiante coyuntura de la campaña 1992/93, cuyo techo de reproducción requería de 344 has.

En 1997, Coninagro (confederación de las cooperativas agrarias argentinas) presentó un análisis que contemplaba modelos de pequeñas y medianas explotaciones agrarias representativas de cinco zonas de la provincia de Buenos Aires: Agrícola Norte, Agrícola Sudeste, Invernada, Cría y Tambera (leche). Para cada una se calculó la superficie mínima de cobertura de las necesidades básicas de la familia (NB) y la superficie mínima para cubrir esas necesidades básicas más las inversiones (NB+I) (amortizaciones de maquinarias, equipos e instalaciones). Una vez determinados esos niveles mínimos, se calculó el número de explotaciones que en cada zona no los alcanzaban. Debe señalarse que ése fue un período de precios internacionales excepcionalmente altos para los granos, y que no se contemplaban en el análisis situaciones imprevistas de sequías, inundaciones, etc. Los resultados fueron los que se presentan en el Cuadro 2.

CUADRO 2
Los excluidos de la Región Pampeana, 1997

Actividad/ Región	Sup. Mínima necesaria		Productores excluidos (NB)		Productores excluidos (NB+I)	
	NB (has)	NB+I (has)	% productores	% tierras	% productores	% tierras
Agrícola Norte	90	122	50	12	59	17
Agrícola Sudeste	160	327	26	4	41	15
Invernada	220	248	52	9	54	10
Cría	1.220	3.462	87	49	97	82
Leche	127	208	70	21	80	41

Fuente: Coninagro (1997:65).

Como puede observarse, el 50% de los productores de la zona Agrícola Norte, el 26% de la del Sudeste, el 52% de la zona de Invernada, el 87% de la zona de Cría, y el 70% de la de producción de Leche, no lograban, en el período analizado, cubrir sus necesidades básicas.

Un porcentaje que crecía aún más si se incluían las necesidades de reposición de inversiones. Otra conclusión importante, y coincidente con otros autores, fue que la crisis de endeudamiento no era producto de resultados negativos de las explotaciones, sino del reducido excedente que generaban para cubrir los gastos básicos del coste de vida de la familia rural, un coste que había crecido de forma inversa al ingreso procedente de la agricultura, como se verá más adelante. Pero como bien señala el mencionado estudio, éste era un problema fundamentalmente social y no productivo/económico, ya que la desaparición de los excluidos representaba una participación poco significativa en la superficie total destinada a la producción.

J. C. Porstmann (2000) retoma el viejo concepto de la legislación argentina de “unidad económica”⁸ y muestra para la zona agrícola nuclear de la Región Pampeana las fluctuaciones que dicha unidad ha tenido entre los años 1992 y 2000. Como puede verse en el Cuadro 3, la unidad económica tuvo una media de 213,18 has, variando desde 121,29 has. en el año 1996, caracterizado por precios internacionales de granos excepcionales, hasta 358,84 has en la depresión de precios de 1999.

CUADRO 3
Región Pampeana, Zona Núcleo. Evolución de la Unidad Económica (1992-00)

Años	Unidad Económica (en has)
1992	263, 56
1993	216, 78
1994	202, 11
1995	224, 15
1996	121, 29
1997	148, 16
1998	232, 03
1999	358, 84
2000	320, 81
<i>MEDIA</i>	<i>213, 18</i>

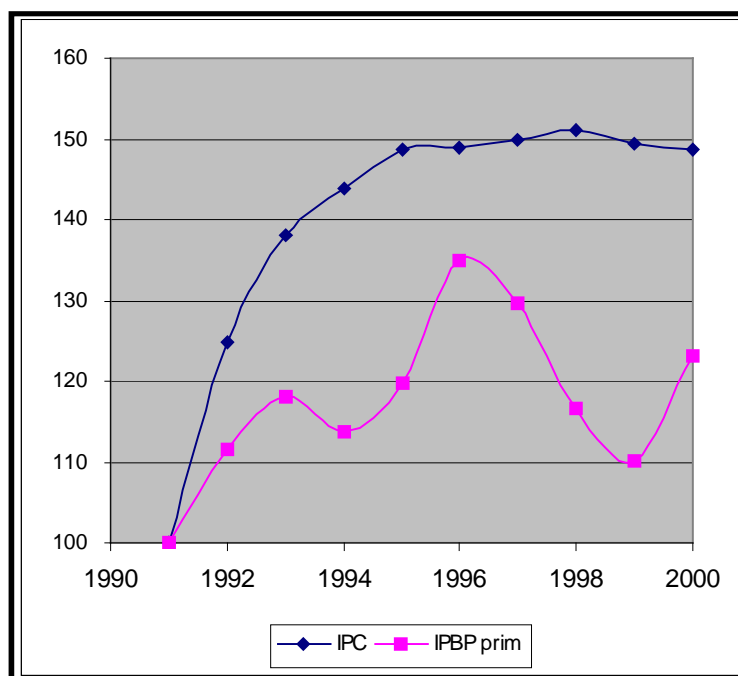
Fuente: Porstmann (2000)

Su impacto negativo sobre las empresas del corazón de la zona agrícola pampeana (la zona núcleo donde se encuentran las tierras de mayor fertilidad) puede evaluarse si se tiene en

⁸ Una unidad económica es "...todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajada por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permite subvenir a sus necesidades y a una evolución favorables de la empresa". Esta es una definición que se asemeja al modelo de necesidades básicas más inversiones utilizado en el trabajo de Coninagro ya comentado.

cuenta que, según el Censo Agrario-88, existían en dicha región 23.748 explotaciones, de las cuales el 74,2% no alcanzaba las 200 has. en explotación. Las causas expresadas se encuentran dentro de las ya anunciadas por el estudio citado de Coninagro, a saber: que la evolución de los precios internacionales de los granos y el cambio en la relación de los precios relativos de la economía, obligaban a una explotación familiar agrícola a obtener una producción que estaba por encima del promedio que poseía la gran mayoría de ellas.

Los cambios sufridos en la relación entre el ingreso agrícola y los costes de vida de las familias agrícolas pueden observarse en la Figura 2, donde se ilustra la dispar evolución de los índices de precios al consumidor y de precios básicos al agricultor en la última década.



Elaboración: Juan Maceira (2001), con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Figura 2 *Indices de Precios al Consumidor y de Precios Básicos al Productor, 1990-2000*

Su comparación muestra que el nivel del coste de la vida ha subido notablemente, en comparación con la evolución de los precios de los bienes comercializables internacionalmente, como son los productos agropecuarios pampeanos. La diferencia de esta relación se amplía en los primeros años del Plan de Convertibilidad, empujada por el aumento de los costes de los bienes y servicios no comercializables –entre los que se

destacan los provistos por las empresas nacionales privatizadas—, y luego fluctúa de acuerdo con la oscilación de los precios de los bienes agrícolas.

Miguel Peretti, en un estudio presentado en 1999, analizó el efecto que tuvo en la explotación agrícola el cambio de los precios relativos de la economía a partir del Plan de Convertibilidad de 1991, y demostró los efectos negativos sobre la capacidad de compra de los ingresos generados por estas explotaciones. Los agricultores de la principal zona agrícola de la Región Pampeana disminuyeron, en un promedio del 49,1%, la capacidad de compra del ingreso neto de sus explotaciones en el período 1992-98, en comparación con el promedio del período 1982-88. Si el análisis se extendiera hasta el año 1999 y se tuvieran en cuenta los precios promedios de ese año, la disminución aumentaría drásticamente hasta situarse en torno al 83,5%. Estos resultados poco tienen que ver con el atraso tecnológico o con la incapacidad para realizar una adecuada gestión de las explotaciones, tal como se deduce de la evaluación realizada sobre una *empresa agrícola-ganadera modelo* que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) gestiona en el municipio de Marcos Juárez⁹.

5. Crisis y endeudamiento

En concordancia con esta situación, no es de extrañar la opinión de muchos agricultores respecto de su situación, de las causas de la misma y de sus expectativas futuras. Una encuesta realizada por la Federación Agraria Argentina a una muestra de 4.000 agricultores asistentes a ExpoChacra 1999, reveló que el 98,5% consideraba su situación entre regular y muy mala, y el 74,8% se inclinaba por considerarla mala o muy mala, opinando un porcentaje similar que la situación empeoraría a corto plazo, y sólo un 3% que mejoraría, mientras que el resto opinaba que no habría modificaciones. Finalmente, un 51% de los agricultores consideraba que la situación era consecuencia de la política agraria argentina, un 17% la atribuía a la coyuntura internacional y un 32% a la combinación de ambos factores (Federación Agraria Argentina, 1999).

Otros factores adicionales han contribuido a profundizar la situación de crisis socioeconómica de los pequeños y medianos agricultores. Uno de esos factores ha sido la competencia sin límites por el alquiler de tierras y la consiguiente subida de su valor de

⁹ En ese estudio, la capacidad de compra del ingreso neto se redujo un 40,7% en el período de referencia.

compra y canon de arrendamiento. Como puede comprobarse en el Cuadro 4, los valores de la tierra prácticamente se duplicaron en una década en las distintas áreas de cultivo de la región pampeana y en consecuencia también aumentaron las cantidades pagadas por su uso.

Las nuevas condiciones económicas en que debían desarrollarse las explotaciones agrarias impulsaba a acrecentar de forma sustancial la superficie de tierra en producción para mantener los mismos niveles de ingresos. Un estudio de casos referido a ocho agricultores miembros de un grupo CREA, demuestra que debieron cuadruplicar la superficie sembrada a través del alquiler de tierras para recuperar los niveles de ingresos reales de la década de 1980, con un importante nivel de reducción de los márgenes de ganancia, "especialmente por las altas rentas pagadas por tierra agrícola" (Peretti, 1999). La estrategia de estas explotaciones significaba, teóricamente, desplazar de la agricultura 153 explotaciones-tipo de la zona pampeana, cuya superficie promedio en la zona agrícola era entre 72 y 81 has.

CUADRO 4
Evolución del valor de la tierra en la Región Pampeana 1990-2000, en dólares USA/Ha

Año	Zona Maicera	Zona Triguera	Zona de Invernada	Zona de Cría
1990	2.058	763	773	270
1991	2.292	780	859	338
1992	2.592	950	983	452
1993	2.129	871	908	374
1994	2.254	838	960	323
1995	2.400	938	1.017	312
1996	3.142	1.367	1283	337
1997	4.042	1.658	1.625	479
1998	4.858	1.650	1.796	617
1999	4.000	1.363	1.579	550
2000	4.000	1.200	1.500	550

Fuente: *Márgenes Agropecuarios*, año 16, n°181, julio del 2000, pp.33.

A ello habría que añadir la competencia de los capitales financieros orientados a la agricultura en los período de altos precios, a través de los denominados *pools de siembra*, que provocaban una presión adicional, y muy fuerte, sobre el mercado de tierras de arrendamiento, elevando los precios y las condiciones. Muchas agricultores de pequeñas y medianas explotaciones, forzados a una especie de "huida hacia delante" ante la necesidad de aumentar su superficie para hacer frente a la caída de su nivel de ingresos, aceptaron tasas de arrendamiento que era imposible de rentabilizar como no fuese con rendimientos y

precios agrícolas excepcionales. Dada la alta fluctuación de éstos, no tardaron muchos de estos agricultores en recurrir al endeudamiento bancario, que aceleraría su crisis final.

Además de la subida del precio de la tierra, un segundo factor adicional que explica el creciente endeudamiento de los pequeños y medianos agricultores argentinos, ha sido su integración en un modelo tecnológico cada vez más intensivo, que, extendido en la década de los 80 y 90, requería una creciente disponibilidad financiera para el desarrollo de las actividades productivas, mucho mayor que en cualquier otro período. Esto ha acrecentado la vulnerabilidad de los pequeños y medianos agricultores ante cualquier acontecimiento o coyuntura negativa, como las del mercado –caída de precios–, las de carácter meteorológico –sequías, inundaciones, granizo– o las de competitividad –brusca elevación de las tasas de arrendamiento a través, por ejemplo, de la ya citada competencia de *pools* de siembra. Cualesquiera de estas circunstancias, por demás frecuentes en el sector agropecuario, han afectado el ingreso final de las explotaciones y reducido su propia capacidad y posibilidad de reinicio del ciclo productivo, viéndose obligadas a caer en un sistema de endeudamiento creciente.

Estas causas constituyen un denominador común en los discursos de los agricultores endeudados (Giarraca y Teubal, 1997; Piriz, et. al. 1999), transformando una herramienta tradicionalmente considerada de crecimiento, como es la disponibilidad de crédito, en un factor de empobrecimiento y expulsión del medio rural. Hacia fines del año 1999, informes oficiales (véase el diario *La Nación*, 03.02.00) estimaban que los agricultores argentinos registraban un endeudamiento cercano a los 6.000 millones de dólares con el sistema financiero, de los cuales alrededor del 60-70% lo era con la banca oficial: en primer lugar, con el Banco de la Nación Argentina (BNA) (3.000 millones), y en menor medida con bancos provinciales, como el de Buenos Aires (1.200 millones) o La Pampa. A ello se añadía una deuda comercial con las empresas de abastecimiento de insumos, estimada en alrededor de 3.000 millones de dólares¹⁰. En este aspecto, puede decirse que tanto los programas públicos como privados de apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones no han logrado articularse de forma adecuada con el sistema financiero para garantizar la

¹⁰ Sobre el endeudamiento con sistemas de crédito no formales (mutuas, prestamistas, etc.), no se contaba con datos en el mencionado estudio, pero los montos debían ser de importancia, dado el número de localidades del interior de Argentina que cuentan con estos sistemas a través de los cuales los agricultores acceden a recursos financieros con menores requisitos que los bancos, pero con intereses superiores al sistema de crédito formal.

reconversión y consolidación de este segmento de agricultores. El caso del ya citado programa Cambio Rural es un buen ejemplo de este problema no resuelto; en dicho programa, la parte relativa al crédito, que, junto a la asistencia técnica, constituye uno de los ejes principales de los apoyos destinados a los pequeños y medianos agricultores, se ha manifestado como el más débil a la hora de evaluar los resultados obtenidos (Lattuada, 2000)¹¹. No obstante, hay que tener en cuenta que el nivel de endeudamiento no es indicativo de la existencia de problemas en el sector, ni es un hecho malo en sí mismo, ya que lo único que demuestra es que existe disponibilidad de crédito (una herramienta ésta fundamental para el desarrollo de las empresas) y que es accesible a un determinado número de agricultores. El indicador más ilustrativo es el índice de morosidad, ya que es el que mejor advierte del surgimiento de problemas en determinadas actividades, regiones o tipología de productores para el pago de las deudas contraídas. Si se analiza la evolución de ese índice, se observa que, después de una inflexión que coincide con el efecto de los altos precios agrícolas internacionales (1996-98), retomó una tendencia creciente –paralelamente a una disrupción de la cadena de pagos en el sector– hasta el punto de tenerse que aprobar planes excepcionales de refinanciación (Cuadro 5).

CUADRO 5
Argentina. Evolución de la cartera crediticia agropecuaria (en millones de pesos de 1997)

Cartera	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Cartera total del sector agrario	2.042	1.906	2.861	4.577	6.090	7.228	6.472	5.806	6.424	6.639	6.308
Total	25.345	24.242	27.713	38.185	50.873	61.563	57.198	60.049	69.738	74.488	76.983
Cartera agraria sobre la cartera total %	8,1	7,9	10,3	12,0	12,0	11,7	11,3	9,7	9,2	8,9	8,2
Morosidad %	28,1	28,8	25,8	3,8	22,0	26,8	29,9	26,2	24,1	19,9	25,6

Fuente: Finagro (2000).

¹¹ Las necesidades de crédito habían sido estimadas originalmente en un promedio de 16.000 dólares por explotación, que, multiplicados por los 30.000 potenciales beneficiarios directos, sumaban unos 480 millones de dólares necesarios para cubrir la demanda. El acceso al crédito se concretó por un monto de sólo 30,4 millones dólares, distribuidos en 910 solicitudes aprobadas, equivalente al 8% de los productores involucrados en el programa. El resto, en su mayoría con situaciones fiscales y bancarias no regularizadas, debieron recurrir a los mencionados canales informales y comerciales de endeudamiento.

El BNA puso en marcha en febrero del 2000 un programa de refinanciación de deudas impagadas por 1.800 millones de dólares para 23.000 agricultores en situación irregular, de una cartera de 77.000 créditos destinados al sector (*La Nación*, 03 y 10/02/00), lo que es un monto significativo si se tiene en cuenta que representa el 65% del monto total de los préstamos que el banco tenía concedidos al sector agrario para 1999 (Ver Cuadro 6). A ello deben añadirse las deudas de los agricultores con los bancos provinciales, que son los que ocupan el segundo lugar en cuanto al volumen de crédito comprometido con el sector agrario.

CUADRO 6
Distribución de la financiación agraria por tipo de entidad
(en millones de pesos de 1997)

Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	2.078	1.912	2.873	4.613	6.145	7.255	6.492	5.818	6.431	6.696	6.315
<i>Bancos públicos</i>											
BNA	829	747	1.201	1.868	2.647	3.397	3.100	2.840	2.846	3.022	2.768
Provinciales	545	698	892	1.324	1.606	1.670	1.529	1.094	1.216	1.123	1.136
Municipales	56	21	52	42	53	59	42	42	44	37	20
<i>Bancos privados</i>											
Nacional C.Federal	261	203	363	742	915	945	957	1.019	1.262	949	922
Nacional Interior	120	155	271	410	622	902	493	503	698	386	401
Extranjeros	230	84	83	191	247	255	350	309	358	1.172	1.061
Otros	36	5	12	36	55	27	20	12	8	8	7

Fuente: Finagro (2000). Incluye Cédulas Hipotecarias.

5. Concentración de la tierra y exclusión

En un contexto donde el Estado se ha retirado de muchas de sus tradicionales funciones de regulación y protección, tampoco ha cumplido en tiempo y forma con las escasas funciones que le han quedado, como la de realizar censos periódicos. De este modo, a la hora de estudiar los procesos de cambio estructural, los investigadores nos encontramos con un retraso de varios años en la realización del Censo Nacional Agropecuario, una herramienta que, como se sabe, es fundamental para poder evaluar con rigor las transformaciones que se

han producido en el sector agrario y en su estructura socioeconómica. Por ello, hoy sólo podemos recurrir a informaciones puntuales, locales o regionales, que, con mayor o menor solvencia en la metodología de recopilación y análisis de los datos, orientan sobre el proceso de concentración y exclusión que se está produciendo en la sociedad rural argentina y que algunos trabajos ya habían anunciado (Lattuada, 1996).

En la zona pampeana, de acuerdo con los datos aportados por una encuesta de la consultora Manuel Mora y Araujo y Asociados, entre 1992 y 1997 se había producido una disminución del 31% en el número de explotaciones agrarias, y muy en particular de las pequeñas y medianas, pasando su número de 170.604 a 117.040. Este fenómeno se habría manifestado con mayor profundidad en la provincia de Santa Fe, en cuya zona sur el número de explotaciones se habría reducido a la mitad en ese mismo periodo, como puede comprobarse con los datos del Cuadro 7.

CUADRO 7
Evolución de la estructura de las explotaciones en la región pampeana, 1992-97

Años	1992		1997		Evolución
Zona	Número de Explotaciones	Superficie Promedio	Número de Explotaciones	Superficie Promedio	Caída del número de explotaciones
Norte de Buenos Aires	20.143	121	15.192	161	-25%
Oeste de Buenos Aires	7.512	399	4.932	618	-34%
Centro de Buenos Aires	19.247	248	14.941	327	-22%
Sudeste de Buenos Aires	8.886	381	6.466	523	-27%
Sudoeste de Buenos Aires	12.218	442	8.747	615	-28%
Cuenca del Salado	16.637	323	11.709	492	-30%
Centro de Santa Fe	24.884	103	17.476	170	-30%
Sur de Santa Fe	28.773	89	14.664	174	-49%
Este de Córdoba	13.274	259	8.072	428	-39%
Centro Sur de Córdoba	10.687	420	8.544	525	-20%
Norte y Este de La Pampa	8.343	387	6.297	512	-25%
Total	170.604	243	117.040	355	-31%

Fuente: Mora y Araujo y Asociados, citado en *La Prensa* 19/10/97

En la provincia de La Pampa, desde 1967 a 1997, desaparecieron de la estructura agraria de la provincia alrededor de 2.600 explotaciones, es decir, el 25% del total. Este proceso se vio acelerado en el período comprendido entre los años 1993 y 1997, registrándose el mayor número de transacciones entre propietarios de tierras y de embargos por impagos de los créditos, afectando principalmente al segmento de las pequeñas y medianas explotaciones

(cuyo rango de superficie se extendía entre las 100 y las 500 has) (ver Cuadro 8), provocando graves efectos sociales¹².

CUADRO 8
Provincia de La Pampa. Evolución de las explotaciones, 1967-97

Años	1967		1988		1997	
Tamaño (Has)	N° Explotaciones	Has	N° Explotaciones	Has	N° Explotaciones	Has
Hasta 5	324	1.120	163	482	124	655
De 6-25	658	9404	334	5002	302	7.120
De 26-50	428	17.528	308	12.141	258	14.789
De 51-100	930	80.661	658	53.968	550	68.960
De 101-500	4.502	1.161.679	3.400	914.915	2.086	812.560
De 501-1.000	1.191	845.613	1.317	937.434	1.321	856.780
De 1.001-2.500	1.270	2.341.874	1.275	2.158.212	1.180	2.242.350
De 2.501-5.000	517	2.178.639	831	2.474.819	720	2.645.878
De 5.001-10.000	297	2.469.875	378	2.901.490	410	3.234.567
Más de 10.000	132	2.357.313	167	2.976.071	185	3.435.800
Totales	10.255	11.463.706	8.631	12.434.534	7.136	13.319.470

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 1997 y Catastro Provincial de La Pampa (Repagro) publicado por el Diario *La Arena*, 09.02.98.

Otras fuentes de información aportan datos en una dirección similar. En la producción láctea, donde se produjo un aumento sostenido de la productividad y de la producción entre 1991 y 1997, el número de explotaciones dedicadas a esa actividad se habría reducido a la mitad durante el mismo período, afectando principalmente a los estratos más pequeños. En el caso de las explotaciones dedicadas a la cría de ovinos, se estima que, de las 1.102 censadas en la provincia de Santa Cruz en 1988, sólo quedaban activas 567 en el año 1997, es decir, el 51% de las mismas (Estefanel et. al., 1997:74-76).

No se conocen hasta el momento investigaciones que indiquen el destino seguido por quienes eran titulares de las explotaciones agrarias que desaparecieron de la estructura productiva. Al menos tres vías principales, con sus variantes, deberían ser exploradas en trabajos futuros: a) la utilizada por los que han mantenido la propiedad de sus predios retirándose de la producción, entregando sus tierras en arrendamiento a otros productores, transformándose en pequeños rentistas; b) la de los que han vendido o perdido el dominio

¹²Como consecuencia del problema de endeudamiento y embargo, tuvieron lugar importantes movimientos de protesta, entre los que destaca el denominado Mujeres Agropecuarias en Lucha, nacido en 1995 en la provincia pampera de Winifreda, una provincia con un 38% de población agraria en 1996, formada sobre todo por explotaciones mixtas agrarias-ganaderas de entre 100 y 500 has. Este sector perdió un 39% de sus unidades productivas entre 1988 y 1997.

de su explotación y se han incorporado a actividades rurales, ya sea directamente como trabajadores en otras explotaciones, o bien en actividades de servicios o producción no agraria en los municipios rurales; y c) la utilizada por los que han vendido o perdido el dominio de su explotación, emigrando hacia grandes centros urbanos en condición de desocupados o de trabajadores en sectores industriales o de servicios.

Aunque no existen registros fiables, es de conocimiento público el despoblamiento de las comunidades rurales y la disminución de la actividad económica de las mismas. Aún así, independientemente del destino final de estos productores que salen de la actividad y la proporción de su distribución, si los porcentajes y cifras mencionados son confirmados por el próximo Censo Nacional Agropecuario, estaríamos asistiendo a una intensa transformación de la estructura agraria argentina. Es lógico pensar que este fenómeno habrá afectado también a todas aquellas estructuras y organizaciones integradas por pequeños y medianos agricultores, tanto económicas, como gremiales y de servicios. Las cooperativas agrarias son el mejor ejemplo de organizaciones económicas integradas, sobre todo, por pequeños y medianos agricultores. El Censo Nacional Agropecuario de 1988 revelaba que los titulares de 93.000 explotaciones agrarias, en su mayoría propietarios de pequeñas y medianas parcelas basadas en el trabajo familiar, estaban asociados a cooperativas. El 54% de los agricultores asociados tenían explotaciones de menos de 100 has, y el 90% no superaba las 500 has. A ello se añadía que el 70% de la mano de obra permanente en estas explotaciones se integraba con el agricultor y su grupo familiar (Coninagro, 1994; 1996).

La información existente sobre la evolución de las cooperativas agrarias durante la última década confirma una estrecha correlación con la crisis de los pequeños y medianos agricultores y los consiguientes procesos de concentración. Si se comparan los datos de los Censos Nacionales Económicos de 1985 y 1994, sólo considerando el caso de las cooperativas de industrialización de alimentos y tabaco, se observa que su número se redujo en un 20%. Una tendencia similar habrían seguido las cooperativas dedicadas a la comercialización, profundizándose ese proceso en la primera mitad de la década de los años 90. De acuerdo con los datos disponibles de distintas fuentes, entre 1984 y 1994 el número de cooperativas habría disminuido en un 36,6% (Cuadro 9).

La información del año 1998, de fuente más reciente y fiable, si bien confirma un número total de cooperativas ligeramente mayor al de 1994, destaca el hecho de que sólo el

54% de las mismas declararon estar en actividad regular. En consecuencia, si efectivamente sólo 481 cooperativas agrarias se encontraban en funcionamiento en 1998, la caída presumiblemente debería ser mayor en porcentaje durante la última década, aunque para poder demostrarlo de forma rigurosa debería conocerse la proporción entre activas e inactivas que contenía el registro de 1984.

CUADRO 9
Argentina. Evolución de las cooperativas agrarias, 1978-98

1978		1984		1994		1998			
Coop.	Socios	Coop.	Socios	Coop.	Socios	Coop.	Activas	Inactivas	Socios
1.433	493.105	1.282	459.372	813	92.968	890	481	409	243.767

Fuentes:

1978. Secretaría de Estado y promoción Social. Síntesis Estadística 1978.

1984. Secretaría de Acción Cooperativa. Síntesis Estadística 1983 y 1984.

1994. Censo Económico Nacional.

1998. Coninagro, en base a la Encuesta del Instituto Nacional de Cooperativismo y Mutualismo de 1998.

1999. Indicadores Agropecuarios, n° 89, mayo de 1999.

En cuanto a la diferencia del número de socios, los datos de 1994 coinciden con los registros de 1988 del Censo Nacional Agropecuario, mientras que los de 1998 consideran sólo los declarados por las cooperativas, en los cuales hay una falta de actualización de las altas, y se superponen los asociados a más de una cooperativa. En síntesis, el número de asociados indicado en 1994 resulta una cifra más fiable.

6. Conclusiones

El crecimiento de la economía en general y de la producción agraria en particular, no ha sido sinónimo de *desarrollo sostenible* para la gran mayoría de los pequeños y medianos agricultores argentinos y sus asociaciones. En un escenario, como el analizado, que posibilitó un crecimiento excepcional de la producción y de las exportaciones, facilitando la incorporación de tecnología y la adopción de un modelo de innovación menos agresivo con el medio ambiente, no se dieron, sin embargo, las condiciones suficientes para satisfacer las necesidades de reproducción de las explotaciones de los pequeños y medianos agricultores, incumpléndose, por tanto, uno de los requisitos básicos de la sustentabilidad: su dimensión social.

La evolución de los precios internacionales de los granos y el cambio en la relación de los precios relativos de la economía a partir de 1990, llevaron a un deterioro del ingreso y del poder adquisitivo de los agricultores, exigiendo en los pequeños y medianos un aumento significativo de la escala de sus explotaciones para mantenerse en actividad. Esta exigencia se tradujo, en el caso de los productores de granos, en la necesidad de destinar mayores recursos financieros al arrendamiento de tierras y a la realización de inversiones en tecnología. El mayor endeudamiento, conjugado con el aumento de los cánones de arrendamiento, con los altos costos financieros y con las fluctuaciones en los precios agrícolas internacionales, expusieron a los agricultores con explotaciones de menores dimensiones e ingresos a un alto grado de vulnerabilidad ante cualquier circunstancia adversa (por ejemplo, precios o alteraciones climáticas).

Como consecuencia de esta situación, creció el índice de morosidad en el sector agropecuario, y se hizo más vertiginoso el ritmo de disminución del número de pequeñas y medianas explotaciones de la región pampeana. Los distintos programas gubernamentales impulsados por las organizaciones profesionales agrarias para la reconversión de las pequeñas y medianas explotaciones –donde las estrategias asociativas y de servicios para aumentar la escala y competitividad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias tuvieron un lugar destacado– no fueron suficientes para compensar los efectos generados por las nuevas condiciones económicas internas en que debieron desenvolverse a partir de la última década del siglo XX. A ello se agregaron las condiciones de un mercado internacional agrícola que, a pesar de los acuerdos alcanzados sobre el comercio mundial, no tuvieron un impacto favorable en la evolución de los precios de sus productos, deprimiendo aún más el ingreso de aquellos agricultores que, como los argentinos, no contaban con políticas compensatorias.

En ese contexto se consolidaron algunas tendencias que, de no revertirse o regularse mediante una adecuada intervención de los poderes públicos, hipotecará profundamente la estructura social agraria en Argentina y definirá un nuevo rol de la agricultura en la economía y la sociedad de este país del cono sur latinoamericano. Una primera tendencia expresa la mayor subordinación de la producción agraria respecto de otros eslabones del sistema agroalimentario (industriales, comerciales y financieros), hecho que en sí mismo tendría que valorarse positivamente como indicador de la creciente integración de la agricultura en el conjunto de la economía. El problema radica en que, en

ausencia de adecuadas estructuras de concertación interprofesional, dicha tendencia lo que hace es profundizar la inclusión de los agricultores argentinos en un sistema de relaciones asimétricas y, consecuentemente, aumentar su vulnerabilidad. Las experiencias existentes en otros países, como los de la Unión Europea (Langreo y García Azcárate, 1995), pero también Brasil con sus organismos interprofesionales para regular las relaciones económicas dentro de los complejos agroindustriales (Ortega, 1997), pueden ser un buen modelo de referencia.

Una segunda tendencia se visualiza en el hecho de que las nuevas condiciones del régimen de acumulación en Argentina profundizan la heterogeneidad socioeconómica de los agricultores, hecho que en sí mismo tampoco sería negativo. El problema estriba en que esa situación se despliega a partir de un nivel mínimo necesario para la continuidad de las explotaciones agrarias, nivel que, en términos de control de los recursos productivos y financieros, resulta significativamente más alto que en períodos anteriores. Esto excluye en el corto y medio plazo a una gran mayoría de agricultores que no logran alcanzar esa escala mínima. En este sentido, los programas de desarrollo rural, puestos en marcha en la Unión Europea (por ejemplo, las iniciativas Leader), debieran ser objeto de atención por parte de las autoridades argentinas, como instrumentos de diversificación de actividades y de promoción de iniciativas destinadas a aprovechar los recursos endógenos y ofrecer nuevas fuentes de ingresos a los agricultores con dificultades de competitividad (Moyano, 2000).

Hasta fines del año 2000, fecha de redacción de este artículo, la situación de los pequeños y medianos agricultores era crítica, expresándose en prácticamente la totalidad de las regiones y actividades productivas argentinas mediante el aumento de las deudas bancarias, comerciales y fiscales. Es ésta una situación que muy difícilmente puede solucionarse con una subida coyuntural del precio de algunos productos o con la intensificación de los programas de apoyos existentes. Se hace necesario una reorientación y armonización de las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario en general, y a este segmento de productores en particular, constituyendo ésta una condición necesaria para iniciar su recuperación. Los programas de apoyos integrados y asistenciales para los pequeños y medianos agricultores, mencionados en este artículo, constituyen ciertamente un esfuerzo por compensar, en parte, los efectos negativos del nuevo contexto económico en que deben desenvolverse los sectores más débiles. Pero, dada la gravedad de la situación alcanzada, las restricciones en los recursos

disponibles y los instrumentos de que dispone la intervención estatal para hacer política sectorial, es un hecho que la asistencia que se puede brindar con estos programas afecta a un número de agricultores que siempre resulta insuficiente en función de la población-objetivo y de la velocidad con que opera el proceso. Por ello, se hace necesario profundizar y reformular las acciones de intervención e incluir en sus estrategias la participación de aquellas asociaciones de la sociedad civil que demuestren capacidad técnica y organizativa para contribuir en el diseño y ejecución de dichas políticas. Se hace indispensable, por tanto, la consolidación de un sector público eficiente y ágil, que involucre tanto al Estado como a la sociedad civil. Esta nueva institucionalidad debe tener capacidad para desarrollar políticas sectoriales activas en servicios, infraestructura y financiación, y para construir mecanismos mixtos con el sector privado destinados a la promoción internacional de los productos, a la compensación de los riesgos de mercados, y a la construcción de sistemas de seguros ante riesgos climáticos. Estos mecanismos, como lo demuestra la experiencia internacional, pueden constituirse en factores decisivos para evitar una reproducción de las principales causas del endeudamiento crítico, y quebrar así el proceso de concentración y exclusión del sector.

No obstante, estas propuestas de nuevos instrumentos de intervención deben tratarse en el marco de un debate más amplio, centrado sobre qué modelo de agricultura y de sociedad rural se quiere para la Argentina del futuro. Este debate deberá ocupar, en algún momento, un lugar prioritario en la agenda pública y, para ello, sería bueno no olvidar que la supervivencia de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, en su mayoría de producción familiar, resulta una cuestión sustantiva desde el punto de vista social (por el número de personas involucradas), político (por su significado en el afianzamiento de una sociedad más equitativa y democrática) y aún económico (por la flexibilidad y eficiencia que han demostrado históricamente para adaptarse a diferentes contextos de acumulación). En este sentido, se puede decir que el desarrollo sustentable es una asignatura pendiente en la Argentina de comienzos del siglo XXI.

Bibliografía

- Adreani, P. (2000). "Diferenciación de la Soja Transgénica". *Revista AgroMercado* (185), marzo, pág. 13.
Coninagro (1994:26), (1996:57), (1997:65) y (1999:89). *Indicadores Agropecuarios*.
Chudnovsky, D.; Rubin, S.; Cap, E. y Trigo, E. (1999). *Comercio Internacional y*

- Desarrollo Sustentable*. Centro de Investigaciones para la Transformación, Documento de Trabajo, Buenos Aires.
Diarios *La Arena*, *La Capital*, *La Nación*, *La Prensa*.
- Estefanel, G. (editor) (1997). *El Sector Agroalimentario Argentino en los 90'*. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, Buenos Aires.
- Federación Agraria Argentina (1999). *Síntesis Agroeconómica* (65), mayo/junio.
(2000), *Programa Fortalecer Sexto Informe Semestral*, marzo (mimeo).
- Giarraca, N. y Teubal, M. (1997). "El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha". *Realidad Económica* (150): 96-119.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988). *Censo Nacional Agropecuario 1988*.
(2000), www.indec.mecon.ar/sinopsis/
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1992). *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires.
- Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (1999). *Argentina en cifras*. Buenos Aires.
- Kerrigan, G. (2000). *Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Apoyo a las Areas Rurales*. FAO, México, agosto.
- Langreo, A. y García Azcárate, T. (1995). *Las interprofesionales agroalimentarias en Europa*. Servicio de Estudios del MAPA, Serie Estudios, Madrid.
- Lattuada, M. (1986). *La Política Agraria Peronista, 1943-1986*. Centro Editor de América Latina, 2 tomos, Buenos Aires.
- Lattuada, M. (1996), "Sector agropecuario. Un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, concentración y heterogeneidad". *Realidad Económica*, (139): 135-144. IADE, abril-mayo, Buenos Aires.
- Lattuada, M. (2000). *Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los '90*. Ced-Arcasur, Rosario.
- Maya, A. (1995). "Desarrollo Sustentable o Cambio Cultural. Una reflexión sobre el Desarrollo Agrario". En AA.VV. *El Desarrollo Rural en América Latina Hacia el Siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Tomo I.
- Márgenes Agropecuarios* (2000). año 16, (181), julio, pág. 33.
- Moyano Estrada, E. (1998). "Acción colectiva y sindicalismo en la agricultura". En C. Gómez Benito y J. J. González Rodríguez (comp.), *Agricultura y Sociedad en la España contemporánea*, CIS y MAPA, Madrid.
- Moyano Estrada, E. (2000). "Procesos de cambio en la sociedad rural. Pluralidad de intereses en una nueva estructura de oportunidades", *Papers* (61): 191-220, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Murmis, M. (1993). "Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos", *Ruralia* (5): 43-68.
- Nun, J. (1987). "La Teoría Política y la Transición Democrática". En J. Nun y J.C. Portantiero (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Punto Sur, Buenos Aires: 15-56.
- Obschatko, E. S. de (1994). *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*. Fundación Arcor-Gel, Buenos Aires: 103-105.
- Ortega, A. C. (1995). *Acción colectiva y articulación de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: las organizaciones interprofesionales*. Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba, España.

- Peretti, M. (1994). "Reaccionar antes de que sea tarde". *Revista Chacra y Campo Moderno*, Buenos Aires: 8-18.
- Peretti, M. (1998). "Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los '90". *Conferencia en la 29° Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria* (mimeo), La Plata, octubre de 1998.
- Porstmann, J. C. (2000). "Unidad agrícola económica. Una definición olvidada", *Síntesis Agroeconómica* (69), Federación Agraria Argentina, marzo.
- Programa Social Agropecuario (1995). *Dos años del Programa Social Agropecuario*. SAGyP, Buenos Aires.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyP) (1997). *Programas y proyectos agropecuarios y pesqueros*, Buenos Aires.