

DISTRIBUCION DE LA TIERRA: INTERACCION ENTRE LA POLITICA PUBLICA Y LA GLOBALIZACION ECONOMICA

SUSANA FORMENTO⁽¹⁾A. FRANCIA⁽¹⁾R. GAVIDIA⁽¹⁾

Recibido: 04/07/97

Aceptado: 28/10/97

RESUMEN

La importancia de las tierras agrarias no es sólo económica sino también social. de ahí que la distribución y las tendencias a la concentración o a la desconcentración adquieran una gran relevancia en el proceso productivo. En todo lo que sigue se estudia de manera somera la incidencia que la política pública tradicional y la actual globalización económica han tenido sobre la estructura agraria argentina y el antagonismo que hoy existe entre ambas para lograr su predominio.

Palabras clave: Políticas Públicas de tierras - Concentración de tierras - Desconcentración de tierras - Globalización económica

DISTRIBUTION OF LANDS: INTERACTION BETWEEN PUBLIC POLICY AND ECONOMIC GLOBALIZATION

SUMMARY

The importance of the agrarian lands is not only economic but also social. from there that the distribution and the trends to the concentration or to the desconcentración acquire a great relevancy in the productive process. In all what continues is studied of general way the incidence that the traditional public policy and the current economic globalization have had on the Argentine agrarian structure and the antagonism that today exists among both to achieve its predominance.

Key words: Public lands policy - Concentration of lands - Deconcentration of lands - Economic globalization.

INTRODUCCION

La tierra no sólo constituye el insumo fundamental de la producción agropecuaria sino que su distribución y uso racional tienen incidencia social y económica de alta significación para el crecimiento y desarrollo del país, y de ahí que sea fundamental y hasta imperioso una estrategia que centre su objetivo en lograr la mayor competitividad posible del sector sin que por eso se marginen los criterios que hacen a una coherente sustentabilidad. Podría decirse, por lo tanto, que una estrategia de ese tipo se presenta en la actualidad como un compromiso generacional ineludible.

Una de las principales dificultades para alcanzar ese desarrollo armónico es la pluralidad institucional y organizacional que asumen los productores agropecuarios en relación al factor tierra y a su explotación. La tierra, debido a su destacado papel en el bienestar presente y futuro de la sociedad, no puede ser considerada como un elemento pasivo y obligatoriamente se impone que sea trabajada, a la vez, de la forma más provechosa y más coherente para que cumpla con su cometido de generar alimentos y riquezas en el corto y en el largo plazo, cuestión en la que mucho influyen las tendencias a la concentración o a la desconcentración de las tierras productivas.

El objetivo del presente trabajo es describir y comparar los aspectos más destacados de la política pública y de la globalización económica que actualmente afectan a la explotación agropecuaria de la Argentina con la intención de corroborar la existencia de un antagonismo creciente entre las tendencias a la desconcentración de la primera y las tendencias a la concentración de la última.

⁽¹⁾Cátedra de Economía General. Departamento de Economía. FAUBA. Av. San Martín 4453 (1417). Bs. As.

MATERIALES Y METODOS

El marco material está compuesto por la bibliografía que trata específicamente la evolución histórica de la legislación de la política pública por un lado y, por otro, ciertos datos numéricos que muestran las tendencias a la concentración y desconcentración de las tierras agrarias en diferentes épocas.

El marco metodológico consiste en aplicar el método descriptivo-comparativo para lograr una aproximación más cualitativa que cuantitativa a la problemática expresada en este trabajo, con la finalidad de establecer los grandes rasgos de las tendencias de la política pública y de la globalización económica.

INCIDENCIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

La evolución histórica argentina de las políticas públicas sobre tierras agrarias se ha dividido, a los efectos metodológicos de este trabajo, en cuatro etapas:

1- Desde los tiempos coloniales hasta 1940

Desde los tiempos coloniales y hasta la mitad del siglo XIX, la donación fue el sistema que habitualmente se adoptó para la distribución de las tierras públicas, lo que creó un elevado grado de incoherencia y abuso que determinó la aparición de latifundios pertenecientes a personas que tenían escaso o ningún interés endedicarlos a la producción agropecuaria. En 1826, con Rivadavia y a través de la Ley de Eufiteusis -uso de la tierra mediante el pago de un canon a su propietario- se intenta por primera vez la distribución de las tierras públicas de una manera ordenada y coherente, pero el acceso al poder de Rosas en 1829 impidió que ese proyecto se hiciera realidad y se volvió a la práctica de la donación con fines políticos. Para que la situación se revirtiera hubo que esperar hasta la sanción de la Constitución Nacional de 1853, la que al respecto consagró varias disposiciones importantes.

Una de ellas establecía la venta o locación de tierras de propiedad nacional como medios para obtener fondos que ayudaran a solventar los gastos de la nación; otra especificaba dentro de las atribuciones del Congreso la posibilidad de disponer el uso y la enajenación de las tierras fiscales y una tercera dejaba al arbitrio de las provincias el uso de esas tierras con la finalidad de promover la colonización.

Entre 1862 y 1876 las tierras públicas nacionales se incrementaron debido al dictado de leyes que ensancharon el territorio nacional, como por ejemplo la dictada por el Presidente Mitre que a fines de 1862 declaró que todos los territorios fuera de los límites o posesión de las provincias eran nacionales aunque hubiesen sido enajenadas por los gobiernos provinciales a partir del 1º de mayo de 1853.

La problemática agraria también ocupó un papel importante en el pensamiento de Sarmiento, quien estaba convencido que el latifundio representaba la causa esencial del atraso social debido a que la tierra era la base de la civilización, siendo para ello necesario poseerla, explotarla, habitarla y poblarla (Barsky y otros, 1992). Sarmiento vinculaba la dinámica de la agricultura al proceso de eliminación de los latifundios y de la división de la tierra y al efecto envió en 1873 un proyecto sobre colonización con la intención de fortalecer el proceso migratorio proveniente de Europa. Pero la guerra con el Paraguay y la oposición frontal de los poderosos intereses ganaderos impidieron que esas ideas se hicieran efectivas.

Avellaneda prosigue trabajando políticamente sobre la venta de tierras públicas, lo que culmina en 1876 con la sanción de la primera ley orgánica sobre tierras que llevó el número 817. La Ley Avellaneda -como fue conocida- contenía un capítulo referente a la inmigración y otro a la colonización y establecía una oficina de tierras y de colonias. Lamentablemente, como esta ley permitía la colonización no sólo por parte del Estado sino también a través de particulares, en muchos casos dio lugar a la actuación de inescrupulosos y especuladores que adquirieron millares de hectáreas sin poblarlas ni trabajarlas, y las administraciones que siguieron a la de Avellaneda no pudieron trastocar la situación, todo lo que representó un retroceso a épocas previas donde las tierras se entregaban en propiedad mediante la venta directa, la subasta pública y la donación (Barsky y otros, 1992).

La falta de continuidad y efectividad de todas estas normativas sobre la distribución de la tierra, cuando no sus contradicciones, se sumaron, alrededor de 1910, a los primeros síntomas de decadencia del modelo

exclusivamente agroexportador representados por la caída de los precios internacionales de los granos, lo que afecta en Argentina a los pequeños y medianos productores y a los arrendatarios y asalariados del sector agropecuario, iniciándose así un prolongado conflicto entre todos ellos a causa del alto endeudamiento al que estaban sujetos.

Dentro de este contexto, en 1912 surge la Federación Agraria Argentina (FAA) como la expresión de los pequeños y medianos productores familiares en contraposición, por un lado, a los terratenientes representados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) - la que fuera creada en 1866 y que casi de inmediato contara con grandes influencias políticas debido a que muchos de sus integrantes formaron parte de los elencos gobernantes- y, por otro, a las empresas de comercialización que día a día iban aumentando su poder de negociación (Lattuada, 1992).

Con el tiempo, esa crisis fue alcanzando mayores proporciones hasta repercutir en los ámbitos gubernamentales y como consecuencia de eso -tras una serie de intentos frustrados- se sanciona en 1921, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, la primera Ley de Arrendamientos Rurales -la N°11.170- que pronto comenzaría a modificar la estructura agraria del país. Esta ley limitaba su aplicación a los contratos de hasta 300 Has, ya que se suponía que los arrendatarios de extensiones más grandes no se encontraban afectados en igual medida por la crisis.

Poco después, en 1926, las encuestas ya señalaban que el régimen de la tierra pública había experimentado un cambio significativo dado que el Estado sólo conservaba en propiedad las tierras de las peores regiones del país desde el punto de vista productivo y por entonces la preocupación mayoritaria del sector se centraba en la subdivisión de la tierra, al mismo tiempo que la tendencia marchaba hacia la configuración de la propiedad media. Hacia 1930, la producción agropecuaria fue aportada por explotaciones de diferentes tamaños en las que se combinaban distintas formas de tenencia de la tierra y relaciones de producción: terratenientes, capitalistas, propietarios y arrendatarios familiares, asalariados permanentes y transitorios, con todas sus variadas combinaciones, contribuyeron a construir una nueva realidad social cada vez más compleja (Morandi, 1989).

En 1932 se sanciona otra ley que se aplicó a todos los arrendamientos, cualquiera fuera su extensión, y se aumentó el plazo mínimo de cuatro a cinco años. Posteriormente hubo otras leyes que prorrogaron el plazo de las locaciones rurales, extendiendo los vencimientos de los arrendamientos en curso. Como resultado de todas estas normativas, entre 1920 y 1940 se puso fin a la ocupación de las tierras fértiles de la región pampeana y con ello se inició la expansión de la producción agropecuaria extensiva.

2- Las décadas de 1940 y 1950

De este período debe destacarse la Ley 12.636 de 1940 sobre colonización cuyo objetivo fundamental fue resolver gradualmente el problema agrario de la distribución, ubicando y arraigando a los productores en la tierra y creando, a la vez, la conciencia de que ésta debía cumplir una **función social** y no la de una simple mercancía. Por medio de esa ley se creó el Consejo Agrario Nacional (CAN) dotado de autonomía y jurisdicción en todo el país, encargado de aplicar un plan agrario destinado a poblar el interior, racionalizar las explotaciones rurales y subdividir y estabilizar la población rural. También estaba autorizado para adquirir tierras así como para proponer al Poder Ejecutivo la necesidad de expropiar aquellas que no fueran objeto de explotación racional por parte de sus dueños durante el término de cinco años, cualquiera fuera su extensión o cuando su superficie superara las dos mil hectáreas.

El precio de la tierra se establecía teniendo en cuenta la valuación fiscal de los inmuebles vecinos y la productividad promedio de los diez últimos años, y los predios en cuestión se venderían a agricultores no propietarios de inmuebles rurales de igual o mayor extensión que aquél al que pretendían acceder.

Pero todo este proceso institucional no puede evitar el considerable incremento de los desalojos de los chacareros producido en los primeros años de la década de 1940, cuando los precios de los cereales y oleaginosas llegan a los más bajos del siglo y originan un brusco vuelco de la producción agropecuaria hacia las carnes, las que tienen mayores requerimientos de tierras. Frente a dicha situación, y para frenar ese fenómeno, se dicta la Ley 12.771 de 1942 sobre arrendamientos y se crea la Dirección de

Arrendamientos y Aparcerías. Además se establece una rebaja obligatoria del 20% en el precio pagado por los arrendamientos agrícolas y también se continúan las prórrogas de los contratos y se suspenden los juicios de desalojos pendientes. Si bien no respondía a una estricta coherencia, por lo menos esta política agraria sirvió para aliviar la crisis agraria del final de la guerra.

En 1944 comienza una actividad gubernamental planificada que encuentra expresión en la constitución del Consejo Nacional de Postguerra y del Plan de Restablecimiento Económico de Postguerra de 1944. Se trata de un instrumento político de pautas generales de desarrollo, apoyado en la ejecución de reformas sociales y económicas a través de tres estrategias básicas: diversificación de la producción, aumento del consumo interno e industrialización. Así se acrecienta la intervención del Estado y al mismo tiempo pierden su las corporaciones y la clase terrateniente representada por la SRA desde el siglo anterior.

Esta política afectó mucho más a los terratenientes que a los arrendatarios, chacareros y aparceros, ya que a estos últimos se les compensó la baja de los precios internacionales y la suba de insumos con una serie de medidas que traían aparejadas rebajas y congelamientos de arrendamientos, préstamos para adquisición de inmuebles rurales y de fomento para la compra de tierras, y planes de colonización para lograr nuevos asentamientos. La política expuesta generó una nueva configuración social de la región pampeana con muchos conflictos entre terratenientes, arrendatarios, capitalistas agrícolas, peones rurales, chacareros medios y trabajadores temporarios.

En el período 1944-1949, los tres ejes rectores de la política agraria estuvieron representados por las reivindicaciones de acceso a la tierra, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el incremento de los precios de los productos agrícolas y de los márgenes de comercialización. Como respuestas gubernamentales continúa la vigencia de la Ley de colonización N°12.636 de 1940 y se sancionan, en el ámbito laboral, el Estatuto del Peón de Campo, el Estatuto del Tambero Mediero y en 1948 una ley fundamental, la N°13.246, de Arrendamientos y Aparcerías Rurales que da nacimiento a un nuevo ordenamiento legal en materia de tierras puesto que se distingue arrendamiento de aparcería, quedando excluidos los contratos accidentales por una cosecha; se prohíbe el subarriendo así como la explotación irracional del suelo dado la función social de la propiedad de la tierra que constituyó la base de la doctrina peronista en cuanto a su política agraria

El decreto reglamentario de esta ley define con precisión la noción de unidad económica como todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria que aporta la mayor parte del trabajo necesario, permite subvenir a sus necesidades y la evolución favorable de la empresa.

También la Ley 13.246 precisa el concepto de tierra rural, al definirla como aquella que está ubicada fuera del predio urbano y tuviera por objeto principal la explotación agropecuaria.

A partir de 1949 y hasta fines del gobierno peronista, cambió la orientación de la política económica del Estado para el sector agropecuario sufrió cambios significativos, debido a la necesidad de aumentar la producción, lo que se reflejó en un conjunto de incentivos económicos destinados a fomentar la producción agropecuaria (Lattuada, 1988). Así mismo se prorrogaron todos los contratos vencidos o por vencer hasta 1952, situación que desalentó la entrada en el mercado de nuevos arrendamientos.

Entre 1956 y 1966, con la caída del gobierno peronista y la instauración de la Revolución Libertadora, se desmontan todas las estructuras institucionales; el nuevo proyecto del Estado trata de restituir la hegemonía social de la burguesía terrateniente devolviendo tierras y aplicando políticas cambiarias e impositivas para la reapropiación de los excedentes agrícolas. Estas medidas permitieron la ayuda técnica y financiera de organismos multilaterales de cooperación cuando el Estado se adhirió al Club de París y al Fondo Monetario Internacional pero, si bien desde entonces se generó un nuevo estilo de planificación, no se logró consolidar un marco normativo e institucional del proceso planificador (Morandi, 1989). Por lo demás, se reduce la intervención estatal en lo que hace a la regulación social pero se incrementa la intervención en lo tecnológico, con la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Consejo Federal de Inversiones.

Las leyes que inician esos cambios en el sector agrario establecen la prórroga de los juicios de desalojo, lo que básicamente tenía por objeto la transformación de los arrendatarios, aparceros y tenedores precarios en propietarios de las tierras. También se declaró de utilidad pública aquellos predios donde el arrendador

fuere una sociedad anónima o cuya superficie lo constituyeran cuatro o más unidades económicas íntegramente arrendadas a cuatro o más colonos, caso en los que el Poder Ejecutivo podía expropiarlos y venderlos a sus arrendatarios o aparceros, lo que generó muchos conflictos.

3- La décadas de 1960 y 1970

En este período hubo numerosas leyes de emergencia que no hicieron más que postergar el problema de las prórrogas -sin darle una solución definitiva- y limitar el precio de los arrendamientos.

Indirectamente, la modificación del Código Civil de 1968 tuvo mucha incidencia en la actual estructura agraria al incorporar el principio de Indivisibilidad de la Unidad Económica que establece que no podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento.

Como consecuencia lógica de la imposibilidad de dividir a las unidades económicas, esta etapa se distinguió por la existencia de numerosas divisiones de hecho entre familiares o condominios resultantes de sucesiones indivisas.

Finalmente, en 1967 se establece expresamente la caducidad de todas las prórrogas de contratos de arrendamientos concedidas hasta la fecha, dando fin al régimen de prórrogas legales de emergencia que se había caracterizado por un excesivo proteccionismo hacia la persona de los arrendatarios, con la consecuencia negativa para el progreso técnico y la cantidad y calidad de los productos. Para reubicar a los desalojados, el CAN transfirió en propiedad los inmuebles rurales susceptibles de explotación de propiedad del Estado Nacional.

Eliminado el problema del arrendamiento, el tema de relevancia en lo que hace al sector agropecuario pasa a ser, por entonces, la política tributaria en relación a la tenencia de la tierra, y con la finalidad de modificar la estructura agraria de la tierra se introduce en 1969 una variante significativa en el impuesto a los réditos con relación a las rentas agropecuarias al crearse el impuesto de emergencia a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA), que rigió hasta 1973 y que consistía en un anticipo no reintegrable del impuesto a los réditos por la parte proporcional que correspondiera a las rentas de origen agropecuario (Obschatko, 1982).

Después de la profunda crisis del 1971-1972, en 1973 asume un nuevo gobierno democrático peronista cuya propuesta política estaba basada en la redistribución del ingreso, en el aumento del salario real de los sectores asalariados, en la eliminación del desequilibrio regional, en la lucha contra la inflación y en la promoción del desarrollo económico-social. Estas medidas tenían implícitas una fuerte intervención del Estado en la economía mediante el control del tipo de cambio y el aumento de retenciones, favorecido por una coyuntura de altos precios internacionales. Al igual que otros modelos de distribución peronista, se aumentaron las garantías de arrendatarios y aparceros en relación al uso de la tierra (Lattuada, 1988).

Durante este período cabe destacar la Ley de Fomento Agrario N°20.543/73 que otorgaba beneficios a los arrendatarios y aparceros que adquirieran una unidad económica y como máximo dos de ellas; se concedían beneficios impositivos de hasta 5 años y créditos -a través del BNA- de hasta el 80% del valor de tasación. Por su parte, el adquirente no podía transferir el dominio antes de transcurrido 15 años de la escritura respectiva, debiendo explotar personalmente el predio adquirido bajo estas condiciones.

Ante la imposibilidad técnica de aplicación del Impuesto a la Renta Normal Potencial, como etapa transitoria se aplicó el Impuesto a las Tierras Libres de Mejoras (ITLM), cuyas tasas y valuaciones fueron fuertemente resistidas por los contribuyentes.

Por último, el proyecto liberal del gobierno militar de 1976 creó el Consejo Federal Agropecuario (CFA) que se constituyó en el principal asesor del gobierno en cuestiones de políticas agropecuarias. Se hizo frente a la crisis iniciada en 1975 con diversas medidas económicas, poniendo énfasis en las medidas cambiarias y fiscales. En materia de tierras se restituyó el derecho de la libre disponibilidad y disminuyó la colonización oficial, limitándola sólo a zonas de baja productividad. El sector privado aumentó su participación en la comercialización y en la generación de tecnología, disminuyendo la capacidad técnica y financiera del aparato estatal (Morandi, 1989).

4- Desde la década de 1980 hasta la actualidad

Solucionados los problemas legales entre los arrendatarios y propietarios de predios y estando ya distribuidas las tierras de mejor calidad, la política de tierras del Estado estuvo dirigida a temas puntuales, como la incorporación de tierras no fértiles o de baja productividad al proceso productivo o bien haciendo hincapié en la conservación del recurso. En consecuencia, en 1980 se sancionó la Ley 22.202 que facultaba al Poder Ejecutivo a disolver y disponer el destino del personal del CAN, el que fue distribuido en dependencias de la SAGYP, transfiriéndose sus inmuebles a las provincias.

Ese mismo año se promulga la Ley 22.211 que establece un régimen promocional destinado a incrementar la producción agraria en tierras rurales de baja productividad, entendiéndose por tales aquellas en las cuales existan definidas condiciones de aridez y salinidad, y también las superficies boscosas naturales en las tierras con o sin condiciones de aridez, en las cuales sólo es posible producir mayores bienes mediante grandes inversiones. Los beneficios derivan en excepciones impositivas.

En octubre de 1980 se sanciona la Ley 22.298 que modifica la Ley 13.246, siendo ésta la Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales tal como hoy rige. Las últimas reformas más importantes son la instauración de un plazo de tres años, la posibilidad de subarrendar en caso de existir consentimiento expreso del arrendador y la exclusión del régimen de la ley los contratos accidentales de hasta dos cosechas sobre una misma parcela y los de pastoreo de hasta un año, los que quedan librado al acuerdo de las partes.

En 1981 se sancionó la Ley 22428 de Fomento de Conservación del Suelo, que es una ley de adhesión por parte de las provincias y que supone la constitución de consorcios privados que presenten programas de conservación y que por ello recibirían un subsidio para llevar a cabo dicha propuesta. La intervención del Estado en materia de tierras tuvo como objetivo principal en toda esta etapa devolver a los propietarios la libre disponibilidad de su derecho de dominio y de esta forma se limitaron los programas de colonización y expansión a zonas de baja productividad.

El accionar político se manifestó en función de mecanismos coyunturales tendientes a transferir los excedentes producidos a través de mecanismos de devaluación y fijación de retenciones. Se continuó con políticas fiscales, creando nuevos impuestos que directa o indirectamente gravaban la tierra, llegando la misma a tener triple o cuádruple imposición - según los períodos-, lo que denotó la ausencia de planes nacionales y provinciales coordinados y coherentes. Así se crearon, entre los más importantes, el Impuesto a los Capitales, reemplazado posteriormente por el Impuesto a los Activos y actualmente por el Impuesto a los Bienes Personales, en los cuales se gravó a la tierra con distintas tasas aparte de los impuestos provinciales.

INCIDENCIA DE LA GLOBALIZACION ECONOMICA

Incidencia internacional y nacional

En las primeras décadas del modelo agro exportador que rigió en Argentina desde 1850 hasta 1930 -de acuerdo a las ventajas comparativas disponibles- las tendencias económicas que favorecían la explotación de las grandes extensiones -es decir los latifundios- no se hicieron sentir con mucha fuerza debido al escaso desarrollo tecnológico de entonces, lo que permitió que en relación a la distribución de las tierras agrarias predominaran, con escasa oposición, las políticas públicas orientadas a la promoción de unidades de pequeña extensión, si bien nunca faltaron grupos aislados de poderosos productores que conseguían, por diversos medios, adueñarse de grandes extensiones de tierras que instauraban latifundios. Y cuando la maquinaria agrícola comenzó a imponerse, en los albores del siglo XX, tanto la crisis granaria mundial como la indefinición y la contradicción de la política pública nacional impidieron que las tendencias económicas se expresaran libremente.

El otro modelo económico que se impuso en Argentina a partir de 1930 -el modelo sustitutivo de importaciones- fue haciéndole perder paulatinamente su hegemonía al sector agropecuario, pese a ser casi el

único proveedor de divisas, y los distintos gobiernos de ese período que se extendió hasta 1990 dejaron de preocuparse por la productividad y le otorgaron a la tierra agraria una función social que muchas veces se oponía a la tendencia económica, proceso acentuado por el alto grado de aislacionismo que la nación adoptó en relación al comercio internacional y la rígida intervención estatal que llegó a restar muchacapacidad de maniobra a los particulares y recreó varias y poderosas corporaciones de escasa flexibilidad.

Pero el mundo -lo advirtieran o no los gobernantes- estaba cambiando: las crisis petroleras y agrícolas de la década de 1970 y el abandono del patrón oro, dentro de una amplia y variada serie de circunstancias, se retroalimentaron de forma tal que el Primer Mundo pronto se vio afectado por elevados niveles de inflación y desempleo que no tardaron en ocasionar el derrumbe del Estado de Bienestar y el descrédito de las políticas dirigistas. Una vez más la historia demostró su afición al movimiento pendular y volvió a imponerse el clásico liberalismo económico que había predominado durante gran parte del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial (Francia, 1997).

En medio de esa crisis generalizada en todo el mundo, el desarrollo de las nuevas tecnologías -especialmente las referidas a la informática y a las telecomunicaciones y la combinación de ambas- fueron acortando las distancias temporales y espaciales entre los distintos países hasta lograr que el planeta de transformara casi en una aldea: la aldea global que tantos habían anunciado como una utopía y que desde entonces parecía hacerse realidad con todas sus glorias y sus miserias.

Ese conjunto de sucesos internacionales coincidió, en Argentina, con el estrepitosocolapso del modelo sustitutivo de importaciones que se expresó a través de la hiperinflación de 1989/90 y que, en términos generales, logró crear la necesidad de un profundo cambio entre los nuevos gobernantes y la población o, por lo menos, vencer las más fuertes resistencias tradicionales que en ese aspecto siempre expresaron los distintos grupos corporativos. Es difícil decir -dado el nivel de la crisis existente- qué posibilidades de elección le quedaban al país o hasta qué punto podía limitar esa poderosa fuerza exterior, pero lo cierto es que Argentina -obligada por las circunstancias o no- entró a formar parte de lo que hoy se conoce como "globalización mundial" y cuyos efectos se hicieron sentir casi de inmediato sobre todos los sectores económicos nacionales.

Lógicamente, el sector agropecuario argentino no pudo mantenerse al margen de ese fenómeno, siendo especialmente ayudado por una coyuntura internacional que aparenta hacerse estructural y que, básicamente, consiste en el auge económico que vive la cuenca del Pacífico. Esta zona, al principio, se vio motorizada por el crecimiento sostenido de Japón y, con posterioridad, por la aparición de los "tigres asiáticos" -Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur- como sus competidores, pero desde 1980 ha recibido un mayor y definitivo impulso con el vuelco hacia el capitalismo que tuvo lugar en la República Popular de China y que terminó por delinear un modelo económico que paulatinamente fue interesando a muchas otras naciones asiáticas.

En resumen, el modelo de producción capitalista -con las modalidades propias de cada país- consiguió implantarse de una u otra forma en la zona y no tardó en aumentar tanto la oferta industrial como la demanda agropecuaria: más de 2.000 millones de habitantes, repentina y relativamente enriquecidos, incrementaron sus requerimientos alimenticios y trastocaron por completo el mercado granario internacional, elevando de manera significativa los precios y ofreciendo interesantes posibilidades a aquellos países que -como la Argentina- de la exportación de granos habían hecho una tradicional ventaja comparativa.

Toda esa brusca y sorpresiva transformación de la economía mundial se produjo paralelamente -desde la perspectiva argentina- a la formalización del Mercosur -integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y potencialmente por Chile, Bolivia y Perú- que recreó un bloque comercial de unos 220 millones de personas con un promedio de ingreso per cápita que supera los 4.000 dólares, una capacidad de intercambio de 160.000 millones de dólares y un PBI conjunto de casi un billón de dólares (un millón de millones) que despertó el interés de los otros bloques comerciales -la Unión Europea, Estados Unidos y Japón- y que en definitiva hicieron que Argentina y Brasil se convirtieran en atractivos mercados emergentes, compitiendo en igualdad de condiciones con México -la nación latinoamericana predilecta de los inversionistas extranjeros- y hasta con otros países de la cuenca del Pacífico.

La gravitación del Mercosur reside, más que nada, en sus inmensas potencialidades: hay que tener presente que si bien ese bloque representa sólo el 3% del PBI mundial, la cuenca del Pacífico -si se excluye

Japón- aporta el 5%. De hecho, la economía de Brasil tiene un PBI similar al de China y el de Argentina al de Corea del Sur. Por lo demás, la existencia simultánea del Mercosur y el NAFTA -ALCA- podría constituir el primer paso hacia una integración total del continente americano, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, lo que daría lugar al mayor bloque comercial del planeta, con un total de 34 países, unos 760 millones de personas, una capacidad de intercambio comercial superior a los 2 billones de dólares y con un 30% del PBI mundial -9 billones de dólares- superior al 26% de la Unión Europea y al 21% de Asia con el Japón incluido.

Todo esto, sin ninguna duda y como ya advirtiéramos, ha incidido de una manera inusitada en el sector agropecuario argentino, afectando notoriamente la distribución de la tierra: la intensidad de las tendencias económicas se vieron acentuadas no sólo por el elevado grado de la apertura externa de la economía nacional sino también por el abandono de la intervención del Estado en el sector y su casi total despreocupación por instituir una política pública que pueda contrarrestar los efectos negativos o no deseados de las profundas transformaciones que hoy se viven. Aparentemente, la política asistencial se ha disociado de la política económica.

Al respecto habitualmente se argumenta - quizá con la intención de descargar al Estado de una parte de la culpa de lo que en la actualidad sucede- que una de las consecuencias de la globalización mundial de la economía es haber reducido a un mínimo la capacidad de maniobra de los gobiernos y obligarlos a seguir los dictados de una estrategia internacional que no deja mucho espacio a las prerrogativas exclusivamente nacionales. Y hay que reconocer que, dentro de ciertos límites, esa es la realidad que hoy se debe enfrentar. Como lo expresara Helmut Schmidt (1987), antiguo canciller de Alemania Federal, las estrategias nacionales son anacrónicas en el mundo actual. Y si esa circunstancia es válida para los países centrales, con mucha más razón lo es para los periféricos.

Incidencia sectorial

Específicamente dentro del sector agropecuario argentino, la transformación más significativa consistió en la aparición del capital -sea de origen industrial, comercial o financiero- como elemento preponderante sobre la producción primaria, generando de esa forma un acelerado proceso de integración regional. Por otra parte, los planes de ajuste que el gobierno emprendió siguiendo el modelo neoliberal -en particular la privatización de empresas públicas y la eliminación de regulaciones estatales- hicieron que la mayoría de las corporaciones tradicionales perdieran el amplio poder que habían acumulado durante décadas y desde entonces fueron incapaces de influir sobre las políticas públicas. La estructura agraria, y consecuentemente la distribución de la tierra, quedaron en manos de un mercado donde prevalece el capital y la tecnología.

Por supuesto, y como siempre sucede en estos casos, es difícil admitir que los grandes cambios beneficien a todos y por lo tanto era de esperar que una parte de los integrantes del sector agropecuario se vieran afectados severamente, mucho más cuando esos cambios se produjeron con una rapidez tal que no permitió a todos apreciar el desarrollo de los acontecimientos en su real magnitud y que impidió la adaptación a las nuevas circunstancias vigentes.

Si bien resultó positivo y alentador el inmediato aumento de la producción y la productividad, eso fue la consecuencia directa de los capitales y las tecnologías que se volcaron sobre el sector en grandes cantidades pero, lamentablemente, tanto unos como otros no estuvieron al alcance de todos sino de unos pocos. La mayoría -innumerables pequeños y medianos productores- que tenían dificultades para acceder a créditos o que no se animaron a correr los riesgos del endeudamiento- quedó al margen de la nueva operatoria productiva y empezó a perder competitividad. Lisa y llanamente, comenzó a regir un sistema darwiniano de producción donde sólo sobrevivirían los más aptos, lo que de una manera elocuente y gráfica fue expuesto por el subsecretario de Política Agropecuaria, Jorge Ingaramo, cuando dijo públicamente que "a partir de ahora el que no se adapta desaparece".

El productor tradicional -lo que no sólo incluye a los pequeños y medianos productores- ya no pudo competir más en igualdad de condiciones con los grupos de inversores o accionistas de los bancos o

consultoras agropecuarias que constituían cuantiosos fondos de inversión dedicados a la producción intensiva de miles y miles de hectáreas, y entonces quedó desarmado frente a ese nuevo poder. Ya en 1992, un estudio del INTA diagnosticó que alrededor del 60% de las explotaciones agropecuarias, en particular las pequeñas y medianas de la pampa húmeda, no tenían viabilidad en las condiciones económicas que planteaba la coyuntura.

Como correlato inmediato no tardó en producirse un incipiente proceso de concentración de tierras ya que la unidad económica no dejó de exigir un constante incremento de tamaño desde 1991. Un estudio citado por Lattuada (1995) demostró que entre 1979 y 1983 un productor debía explotar 38 has agrícolas para alcanzar un ingreso digno mientras que en 1994 precisaba 161 has para lograr el mismo ingreso. A la vez, el precio de los campos productivos fue aumentando de manera apreciable en ciertas zonas mientras que las exigencias tecnológicas elevaron considerablemente la inversión por hectárea para mantener las condiciones de competitividad actuales, todo lo cual sólo pudo ser soportado por grandes capitalistas. Frente a este panorama, la situación se hace insostenible para muchos productores y entonces terminan vendiendo sus tierras, dando lugar a la concentración de la misma.

Esa concentración se está produciendo tanto en áreas pampeanas como en otras marginales o extrapampeanas, especialmente en los rubros que posibilitan la exportación y que en términos generales corresponden a la cría y engorde intensivos, a la agricultura convencional y hasta a los cultivos no tradicionales -las aromáticas, por ejemplo- en donde predominan los grandes capitales y las tecnologías modernas. Pero también -como destaca Lattuada (1995)- la concentración ha llegado a otros niveles del sistema agroalimentario argentino, como consecuencia de la incapacidad para adaptarse a las circunstancias vigentes que demostraron algunos frigoríficos, consignatarios de hacienda, proveedores de insumos y acopiadores.

Y no son sólo los pequeños y medianos productores los afectados -si bien éstos constituyen la mayoría- ya que también muchos de los grandes productores que persistieron en sus operatorias productivas tradicionales no tardaron en perder competitividad frente al embate de una actividad agropecuaria practicada con un alto y moderno nivel empresarial que hace de la productividad y del agregado continuo de valor su esencia. Al respecto es interesante mencionar que, desde la perspectiva argentina, el origen de los profundos cambios experimentados en el sector agropecuario es factible encontrarlo más en la relación comercial que une nuestro país con Brasil que en la que lo vincula con el resto del mundo, ya que los bienes producidos para exportar a Brasil tienen un componente de valor agregado -y presumiblemente de exigencias de productividad- que casi duplica el de los bienes exportados al resto del mundo (Ferrer, 1996).

CONCLUSIONES

De todo lo arriba descripto podemos presumir -de acuerdo a las evidencias- que del tradicional antagonismo que siempre hubo entre las tendencias hacia la desconcentración de las tierras agrarias que siempre mostraron las políticas públicas desde mitad del siglo pasado hasta 1990 y las tendencias hacia la concentración que normalmente caracterizaron los modelos económicos adoptados por Argentina -fuera el agroexportador clásico, el sustitutivo de importaciones o el neoliberal democrático de apertura comercial- hoy está resultando triunfadora la tendencia a la concentración.

Es preciso reconocer que el proceso aún está en ciernes, que el debate todavía persiste sin haber llegado a una definición total y absoluta, pero ya es imposible negar la orientación que están asumiendo los cambios estructurales que se viven dentro del sector agropecuario argentino. En general, fenómenos de este tipo no son nuevos y se han visto reiteradas veces en épocas históricas previas y en todo el mundo, pero lo que actualmente dramatiza la situación es la velocidad con que ocurren, lo que impide que la mayoría logre adaptarse y reconvertirse a tiempo y, en última instancia, termina generando una brecha creciente, una marcada dicotomía, entre perdedores -representantes de una actividad agropecuaria tradicional, campesina y sustitutiva- y ganadores que llevan a cabo una actividad agropecuaria moderna, empresarial y exportadora.

La incidencia del libre comercio -en especial la relacionada con el Mercosur más que la vinculada con el resto del mundo, como yadijimos- está dando lugar, entonces, a dos clases de agriculturas y de productores claramente diferenciados, situación a la que debe sumarse el alto índice de desempleo que sufren algunas economías regionales y que en parte sirve para entender los focos de descontento social que en los últimos tiempos han estallado por doquier y que tal vez no sean más que el inicio de una acción de mayor generalización. La opción para solucionar ese arduo problema socioeconómico no consiste en restringir, sea total o parcialmente, el libre comercio -pocas dudas caben de los beneficios que en conjunto otorga al país esa práctica- sino en buscar medios acordes a la situación.

Cooperación interna y competición externa aparentan ser las nuevas reglas que rigen en el sector agropecuario y para tener éxito en ese sentido ya no sirven las tradicionales asociaciones o corporaciones agropecuarias que durante décadas lidiaron con el Estado ya que no es la intervención de éste, sino justamente su ausencia, lo que ha generado una buena parte del problema. La situación actual exige nuevas formas institucionales y nuevas formas organizacionales, las que en podrían ser ejemplificadas, en el primer caso, por el Programa de Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario -PSA- que la SAPyA está llevando a cabo y, en el segundo caso, por el interés que la integración horizontal y vertical a través de variados contratos ha despertado entre los pequeños y medianos productores.

En esencia, y en primera instancia, el remedio colectivo más inmediato parece encontrarse en la asociación de pequeños y medianos productores a través de una coordinación horizontal de actividades -sin excluir la coordinación vertical- que posibilite el incremento de la escala productiva y del poder de negociación para lograr competir en condiciones más equitativas con aquellas empresas dueñas de una alta concentración de tierras.

BIBLIOGRAFIA

- BARSKY, O. et al (1988)**. "La Agricultura Pampeana- Transformaciones Productivas y Sociales". Ed. Fondo de Cultura, IICA. CISEA..
- BARSKY, O., POSADAS, M. y A. BARKY (1992)**. "El Pensamiento Agrario Argentino. Centro Editor de América Latina. 31.
- FERRER, A. (1996)**. "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas". *Revista Desarrollo Económico*, 35(140). Bs. As.
- FRANCIA, A. (1997)**. "Sociedad del conocimiento y globalización mundial: cultura y contracultura". Ed. Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).
- LATTUADA, M. (1992)**. "Notas sobre corporaciones agropecuarias y Estado". *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral* 2 (2):123-148.
- LATTUADA, M. (1995)**. "Globalización y políticas de ajuste económico en la Argentina. El impacto en el sector agropecuario y su red de representación de intereses". *Revista Políticas Agrícolas*. 1 (1). México.
- LATTUADA, M. (1996)**. "La política agraria peronista 1946-1983/1y/2". Bs.As, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina..
- LATTUADA, M. (1988)**. "Política agraria y partidos políticos 1946-1983". BsAs. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina.
- MORANDI, J. (1989)**. "Análisis retrospectivo de la planificación agropecuaria en la Argentina y propuesta para la definición de un sistema de planificación agropecuaria". Bs.As. SAGYP.
- OBSCHATKO, E. (1982)**. "Tributación del sector agropecuario argentino. 1960-1981. Evaluación y alternativas". Editado por Fundeco. Bs.As.
- SCHMIDT, H. (1987)**. "Una estrategia general para Occidente" Editorial de Belgrano. Bs.As.