

CONFLICTO RURAL-URBANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA

Por Osvaldo Barsky

1. Antecedentes.

La intervención estatal para regular los precios de los productos que integran la canasta básica de la población urbana tiene una larga tradición. Hasta la primera mitad del siglo XIX los consumidores de Buenos Aires y otros centros poblados de importancia, eran fuertemente afectados por las bruscas variaciones de los precios del trigo, que en función de las dificultades para su producción obligaban a la casi permanente importación de harinas para cubrir el consumo del pan. Ello obligaba al estado a tomar recurrentes medidas de regulación.

La abundancia de la oferta de carne frente a una población todavía reducida permitió que durante décadas este producto se convirtiera en un factor relevante en el mantenimiento de una canasta de alimentos accesible para la población urbana y rural. En 1886, José Ceppi, un periodista italiano llegado dos años antes a la Argentina publicó un libro denominado "Tipos y costumbres bonaerenses". Allí, en un capítulo destinado a analizar a los conventillos, al describir sus penosas condiciones de vida señalaba:

"La gran mayoría se reducen a tales extremos porque sus ganancias no le permiten distraer mas que ocho o diez nacionales al mes por alquiler de casa, y con esta suma solo encuentran en Buenos Aires una habitación como la que tienen. No padecen hambre, porque todos ganan, y la baratura de la carne les facilita el sustento. ¡Ay, si en las condiciones actuales de Buenos Aires desapareciese también esa favorable circunstancia. Se multiplicaría la miseria con todos sus horrores. Y día llegará, sin embargo, en que por el crecimiento de la población se venda la carne, como todo lo demás, á mayor precio; pero es de esperar que entonces podrá subir también, como en los Estados Unidos, la remuneración del trabajo". (p.68)

Por cierto que los tiempos sombríos que pronosticaba Ceppi llegaron rápidamente. La primera década del siglo XX registró un alto nivel de conflictividad social por el encarecimiento del precio de la carne que encontraba mercados demandantes externos con cotizaciones del producto mucho más elevadas que las locales.

Entre 1900 y 1910 hubo 100 huelgas parciales, 6 generales, se decretó 5 veces el estado de sitio, se llevaron a cabo 5 matanzas obreras, fue asesinado el Jefe de Policía de la ciudad de Buenos Aires, Falcón. Las luchas obreras eran esencialmente por la reducción de la jornada de trabajo a 10 horas y el aumento de salarios por el encarecimiento del costo de vida. La huelga de los obreros del Mercado Central de Frutos de Avellaneda que reclamaban el salario mínimo de 4 pesos diarios implicó el dictado de la Ley de Residencia que permitía la expulsión sumaria del país de los extranjeros vinculados con conflictos sociales.

En las décadas siguientes la cuestión de la carne estaría en el centro de continuos enfrentamientos entre los actores participantes en la generación del producto: criadores, invernadores y frigoríficos. Estos conflictos han sido estudiados por diferentes analistas y su magnitud ha dejado en segundo plano el debate y las medidas estatales vinculadas con garantizar que los precios del producto no afectaran el poder adquisitivo de los consumidores.

Así, en la década de 1920 primaba el problema de defender a los productores rurales. El congreso intervino sancionando cuatro leyes que establecían: un precio mínimo para la venta del ganado de exportación y uno máximo para la venta local de carne; la venta del ganado sobre la base del peso en vivo; la inspección y supervisión gubernamental del comercio de carnes y la construcción de un frigorífico administrado por el estado en la

ciudad de Buenos Aires. El gobierno de Alvear estableció por decreto precios mínimos para la carne pero debió suspender su aplicación por la presión de los frigoríficos. En el pedido de intervención del estado contra lo que se consideraba eran excesivas ganancias de los frigoríficos coincidieron todos los productores de carne e incluso las distintas orientaciones dentro de la sociedad rural. Como se advierte, parte de las medidas estaban destinadas a proteger a los consumidores de excesivas subas del producto.

Las distintas acciones estatales de estos años, vinculadas con la defensa del precio de la carne para los productores, así como las acciones destinadas a garantizar el acceso a mercados internacionales, estaban asociadas al peso que las exportaciones ganaderas junto con las de cereales tenían para el funcionamiento de la economía nacional, y a la importancia social y política de los sectores sociales agrarios pampeanos.

Ello contrasta con el tratamiento dado a los conflictos generados entre consumidores y productores de otras regiones del país. El caso más significativo en estos años fue, indudablemente, el del azúcar.

La producción azucarera argentina se expandió en función de la demanda interna y hacia 1930 rondaba las 400 mil toneladas, la segunda del continente después de Cuba, y la quinta en el mundo. Se trataba de una de las industrias más grandes del país. El censo nacional de 1914 registraba que los 37 ingenios azucareros en actividad tenían un capital que representaba el 24% de las inversiones realizadas en el sector industrial alimentario y ocupaban 36.500 personas.

La producción azucarera presentaba importantes oscilaciones, debido esencialmente a la incidencia de las heladas ya que Tucumán se encontraba situada en el subtrópico, que climáticamente no es la zona más adecuada para el cultivo de la caña de azúcar. Hacia 1919 la agroindustria había superado la crisis de la caña criolla que destruyó literalmente los cañaverales de la provincia. A instancias de la Estación Experimental situada en Tucumán, se introdujeron las variedades de Java 213 y 36 que eran más resistentes a las heladas y a las plagas y que duplicaban en rendimiento sacarino a la planta nativa. Una vez desplazados los viejos cañaverales, la producción se regularizó. El estímulo fundamental de este vigoroso crecimiento provino de la expansión del mercado interno que aumentó no sólo cuantitativamente sino también en su consumo per cápita. La población de Argentina llegó en 1930 a 11.936.000 de habitantes y el consumo de azúcar alcanzó los 30.7kgs por habitante, uno de los mayores del mundo.

Entre 1880 y 1930, la política azucarera argentina se vio afectada por dos tarifas aduaneras en la década de 1880, la ley de garantías para la refinería de Rosario, la ley de primas que rigió entre 1898 y 1902, la ley Saavedra Lamas de 1912, de derechos aduaneros sobre el azúcar, y el laudo Alvear de 1927. Se introdujeron derechos específicos sobre el azúcar, que en la última fecha se fijaron en 7 y 9 centavos oro por kilogramo de azúcar bruto y refinado, respectivamente, derechos que mantuvieron su vigencia hasta 1912. Una nueva ley aduanera de 1904 mantuvo los aranceles, pero introdujo una cláusula que vinculaba los mismos con el nivel del precio interno del azúcar que si subía arriba de un cierto nivel facultaba al poder ejecutivo a disminuir los derechos de importación.

Hacia 1912 el débil proteccionismo sustentado por la mayoría del congreso evolucionó hacia una liberalización progresiva de los derechos aduaneros. La industria azucarera era vista cada vez más como industria regional, en oposición a las pampeanas, que reivindicaron para sí la condición de industrias nacionales. La ley 8.877, más conocida como ley Saavedra Lamas, fijó un sistema de derechos aduaneros decrecientes que partía de 9 y 7 centavos para el kilogramo de azúcar refinado y crudo, respectivamente, con el objetivo de llegar a 7 y 5 centavos en 1921. La ley facultaba al poder ejecutivo a introducir azúcar con derechos reducidos en caso de escasez o cuando el producto alcanzara un precio carestía de 4,10 pesos los diez kilos. A cambio de esta rebaja se recargaba con aranceles adicionales el azúcar subsidiado del exterior.

La ley era el resultado de una transacción entre los intereses de las provincias productoras y los consumidores de la ciudad de Buenos Aires y la región litoral: se rebajaban los derechos aduaneros pero se resguardaba la producción nacional de los competidores subsidiados, se facultaba al poder ejecutivo para intervenir en el mercado azucarero fijando cuotas de importación para regular el precio del mercado doméstico y a realizar el seguimiento de los precios del producto. Para defender los intereses de los ingenios se crea el centro azucarero como resultado de la unión de los productores norteros con un sector de empresarios de Buenos Aires, en el que se destacaban los grupos Tornquist y Bemberg. La entidad consiguió nuclear a ingenios, comerciantes y procesadores industriales del azúcar.

El nuevo sistema electoral con sufragio obligatorio masculino y la aprobación parlamentaria del censo nacional de 1914 cambió la composición de la Cámara de Diputados en favor del área pampeana que poseía la mayor parte de la población, con gran peso de la ciudad de Buenos Aires. La posguerra desató un proceso inflacionario que afectó especialmente a dichos sectores. El costo de la vida estaba íntimamente relacionado con el sistema arancelario puesto que los gravámenes de los productos importados se transferían al consumidor. La demanda de los sectores urbanos se concentró en esta problemática que ocupó un lugar destacado en la agenda política de los principales partidos de la capital federal: el socialista y el radical.

Así el 27 de noviembre de 1914 en la Cámara de Diputados el diputado socialista Nicolás Repetto señaló que el sistema de protección del azúcar adoptado era injusto y absurdo. Injusto porque imponía a la nación entera la obligación de un consumo realmente extorsivo y contraproducente porque ese sacrificio no beneficiaba ni fomenta el bienestar colectivo en las provincias en las cuales esa industria tenía su asiento. Denunció que los precios del azúcar en el país eran los más altos del mundo y describió sus viajes a Tucumán y al ingenio Ledesma en Jujuy, señalando el notable contraste entre las condiciones de vida (con detalladas descripciones del castillo de la Nougues, propietaria del ingenio y el desarrollo de avanzado del mismo, con las condiciones de vida de los peones y de los indígenas reclutados para la zafra).

El azúcar había participado del movimiento ascendente de los precios, pero hacia 1920, una súbita alza del valor del producto contribuyó a convertirlo en el símbolo del encarecimiento de la vida.

Los precios alcanzaron su promedio más elevado con la inflación de la posguerra, cosa que ocurrió en el nivel internacional cuando los precios del azúcar llegaron a su máximo nivel. El gobierno nacional confiscó 200.000tm de azúcar para venderlas en distintos puntos del litoral a bajo precio. Ya desde 1904 se importó azúcar con derechos rebajados y también liberando de todo gravamen a los azúcares del exterior. Las importaciones provenían de Europa, Nueva York y Brasil, y en muchos casos se trataba de azúcares subsidiados, en forma directa o encubierta, en sus lugares de origen. El gobierno radical autorizó repetidamente importaciones de azúcar sin el pago de derechos. También la autorización a los ferrocarriles para fijar fletes diferenciales por los cuales los azúcares importados pagaban entre un 40 y un 60 por ciento menos que los nacionales en su transporte desde Buenos Aires a los distintos puntos del interior.

Como vemos, el predominio de los intereses urbano-rurales de la zona pampeana, forzaba a los ingenios azucareros a aceptar condiciones que afectaban sus precios en el mercado interno. Procesos similares se desarrollarían en décadas posteriores con diversos productos regionales como la yerba mate, el arroz y el vino que afectaban la canasta de consumos de los dominantes sectores urbanos.

Sin embargo, el centro del conflicto entre consumidores y productores agropecuarios se desplazaría en las décadas siguientes hacia los productos de origen pampeano, que componen lo esencial de la canasta básica de consumo alimentario. Notablemente este conflicto se daría vinculado a procesos productivos expansivos, lo que señala anticipadamente que en estos bienes, dada la presencia del mercado internacional, la solución al aumento de los precios no parece estar por el lado del aumento de la oferta, lo que reinstala al Estado como protagonista esencial en los conflictos.

2. La nueva expansión agropecuaria pampeana y los conflictos entre el Estado y las corporaciones agrarias.

Luego de la caída de la producción agrícola pampeana durante la década de 1940, las inversiones agropecuarias pampeanas aumentaron sustantivamente desde comienzos de la década del cincuenta, estimándose que la inversión bruta real fija en la explotación agrícola ganadera subió más del doble en dicho período, particularmente en maquinarias. Ello está vinculado a alteraciones en las políticas de precios que se realizaron a comienzos de la década de 1950. En 1956 comenzaron políticas más favorables al sector agropecuario, cuyo aspecto más destacado fue la combinación de créditos subsidiados y beneficios impositivos. En 1962 se agregaron diversos tipos de deducciones tendientes a favorecer las inversiones en ganadería. Junto al cambio de la oferta tecnológica influyeron en la conducta de los productores, dando lugar a un proceso de expansión agrícola.

En el aspecto tecnológico los impulsos fundamentales se dieron en materia de provisión de maquinarias e implementos agrícolas. Al tiempo que se favorecía su producción nacional se impulsó la instalación de filiales extranjeras dedicadas a la fabricación de tractores. Hacia finales de la década, ello posibilitaba el autoabastecimiento en estos rubros. Correlativamente se acentúa la caída de las existencias de equinos lo que permitió liberar tierras para la producción. La aparición a comienzos de la década de la cosechadora automotriz de plataforma de maíz y la difusión de un sistema a granel de cosecha, permitieron resolver la escasez de mano de obra generada en estos años.

El otro aspecto decisivo fue la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1956, que empezó a funcionar en 1957. Contando con generosos fondos estatales, la institución agrupó recursos humanos y materiales existentes en la esfera del Ministerio de Agricultura y Ganadería y capacitó parte importante de su personal profesional en el exterior. El INTA jugó un papel relevante como el gran convertidor de la oferta tecnológica disponible en el nivel internacional para la agricultura de clima templado. A ello se sumó la acción de la industria privada de semillas y agroquímicos que pusieron en el mercado parte importante de los insumos tecnológicos avanzados y a través de sus agentes difundieron, junto con las diversas estaciones y agencias del INTA, la capacitación necesaria a los productores.

Inspirados en la experiencia de los Centros de Estudios Técnicos Agrícolas (CETA) de Francia y bajo el impulso del dirigente Pablo Hary, productores ganaderos se agrupan en 1957 en los Consorcios Regionales de Extensión Agropecuaria (Grupos Crea), en los cuales un número determinado de productores contrata un ingeniero agrónomo o veterinario para mejorar la productividad agropecuaria. Todas estas acciones permitieron un continuo incremento de los rendimientos de los cereales y las oleaginosas, así como la introducción de mejores prácticas ganaderas. Un aspecto destacado de este período es el comienzo de la difusión en la región pampeana de la soja. El efecto de las políticas aplicadas facilitó una recuperación continua de la producción y una firme expansión después.

Sin embargo, sólo en las políticas tecnológicas y, en menor medida, crediticias, puede señalarse una clara continuidad. Las políticas de precios agrícolas fueron continuamente oscilantes. Ello como consecuencia no sólo de los fuertes movimientos de los precios internacionales de los productos de clima templado, sino también de las pendulares políticas locales sobre el tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones (retenciones). Pero, además, el manejo del tipo de cambio tenía que ver, en este período, con las características peculiares del proceso de desarrollo económico argentino. Las fases expansivas de esta economía conducían a crisis del sector externo, (falta de divisas) por un aumento desmedido del nivel de las importaciones. En situaciones límites ello se frenaba a través de la devaluación que provocaba fuertes efectos recesivos, aumentando los precios agrícolas y desatando presiones inflacionarias. Se producía así una caída del salario real y una disminución de la demanda de bienes industriales, reduciendo la importación de elementos destinados a este sector, mejorando las respuestas del sector agropecuario exportador, y restableciendo así las condiciones de equilibrio del sector externo.

Superada esta fase, se entraba a un nuevo proceso expansivo que tendía a invertir las tendencias de las políticas señaladas. Estas políticas macroeconómicas pendulares, generaban un continuo elemento de inestabilidad en el desenvolvimiento de los productores. Sin embargo, ni las fases de retraso cambiario determinaban continuas pérdidas, ni tampoco las de fuertes devaluaciones permitían mantener en periodos prolongados sostenidas apropiaciones de excedentes. Rápidamente, se producían correcciones de las políticas impositivas y crediticias, que tendían a compensar los efectos más extremos de los movimientos apuntados.

Si bien existieron desde fines del siglo XIX impuestos a las exportaciones, las retenciones a las exportaciones como hoy se las conoce, fueron implantadas inicialmente por el gobierno de la denominada Revolución Libertadora en 1956 donde se llevó a cabo una devaluación y se implementaron retenciones móviles a las divisas provenientes de las exportaciones de hasta un 25%, con lo cual el tipo de cambio efectivo para los productos primarios se incrementó un 40% para la carne y más del 200% en el caso de los cereales. Al suceder el general Aramburu a Lonardi se designó un nuevo ministro de economía (Eugenio Blanco). Durante esta última etapa el gobierno suprimió los subsidios que se daban al sector agropecuario a través del IAPI y este organismo cesó en sus funciones, por lo tanto la devaluación antes mencionada quedó compensada por esa supresión de los subsidios y por el establecimiento de retenciones a las exportaciones.

Durante la presidencia de Frondizi desde 1958 el gobierno lanzó el plan de estabilización que puso fin a las restricciones al comercio exterior. El tipo de cambio se unificó en un único mercado. Como la gran depreciación producida por la liberación cambiaria encarecía a los cereales, las carnes y otros bienes rurales, se impusieron recargos sobre las exportaciones de estos productos de entre un 10% y un 20%. En la década de 1960, Onganía y su ministro Krieger Vasena dispusieron una devaluación del 40 por ciento y retenciones del 25 por ciento a las exportaciones agropecuarias.

Ya hemos señalado la relevancia que tenían la fijación del tipo de cambio y el impuesto sobre las exportaciones (retenciones) sobre los ingresos de los productores agropecuarios y los precios internos de los alimentos. En 1973 las políticas aplicadas por un nuevo gobierno peronista inician un proceso que afectará negativamente a los precios de las exportaciones agrícolas pampeanas. Las retenciones que los exportadores debían abonar al estado nacional y que descargaban sobre los productores tuvieron una fuerte importancia a pesar que el tipo de cambio tenía un atraso no demasiado pronunciado. Ello provocaba que los productores agrícolas transfirieran una significativa cantidad de excedentes al resto de la economía.

La política del régimen militar instaurado en 1976 alteró sensiblemente el funcionamiento de la economía argentina. La liberalización generalizada de los mercados -salvo el del trabajo- y la apertura económica al exterior, fueron los aspectos centrales de tal política, que pretendía cambiar profundamente la estructura económica y social del país, así como impulsar una mayor vinculación económica internacional. Para el sector agropecuario pampeano, eximido de las retenciones a las exportaciones luego de una devaluación y apoyado con créditos masivos por el Banco de la Nación pareció abrirse un período de altas ganancias e inversiones sostenidas. Ello provocó una rápida respuesta productiva. Sin embargo, a fines de 1978 se estableció un sistema de fijación del tipo de cambio en forma anticipada, que fue provocando un notable retraso de la paridad cambiaria. Ello fue acompañado de una reducción general de los aranceles de importación.

Estas medidas provocaron una crisis relevante de sectores de la industria vinculada al mercado interno, de los productores agrícolas regionales y generaron fuertes pérdidas entre los productores pampeanos. La experiencia mostró las dificultades de mantener sobrevaluada la moneda nacional, particularmente cuando se eliminan las medidas compensatorias. El retraso cambiario ha sido una herramienta utilizada sistemáticamente en la política económica Argentina para intentar construir alrededor de ella un sistema de precios estable. Ello se planteó sin éxito desde 1978 y los sucesivos planes de estabilización desembocaron hasta 1992 en estallidos inflacionarios e hiperinflacionarios que llevaron en estos años a alternar períodos de atraso notable con otros de devaluación.

El gobierno constitucional de 1983 gozaría inicialmente de altos precios internacionales y condiciones climáticas que favorecieron obtener en 1984 la cosecha de cereales y oleaginosas más alta de las registradas hasta ese año, pero la declinación de los precios, el mantenimiento de las retenciones a pesar de ello, y las violentas conmociones económicas provocadas por la hiperinflación de fines de los años 80, provocaron una nueva caída de la producción agrícola pampeana.

La combinación durante las décadas del 70 y 80 de políticas contrapuestas sobre las retenciones a las exportaciones agropecuarias, los movimientos pendulares del tipo de cambio y las oscilaciones de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas, generaron un contexto caótico para el desarrollo de actividades que como las agropecuarias se desarrollan con base a inversiones de mediano y largo plazo. Sin embargo, con oscilaciones significativas, las décadas del 70 y el 80 muestran una tendencia promedio de ascenso de la producción que sería retomada con fuerza en la década siguiente. Como consecuencia de los importantes cambios tecnológicos introducidos en la región pampeana y, en menor medida, por el desplazamiento de tierras de uso tradicionalmente ganadero hacia la agricultura, la producción de cereales y oleaginosos mantuvo un importante ritmo expansivo.

El crecimiento agrícola pampeano fue posible porque, a pesar de las oscilaciones permanentes de los precios recibidos por los productores, los aumentos de productividad producidos por el gran cambio tecnológico operado en la agricultura permitían promedialmente obtener rentabilidades adecuadas.

Los cambios tecnológicos que se habían iniciado en la región pampeana en la década de los 60, tomaron fuerte impulso en el período 1970-1985 que culminó con una gran producción al final de la etapa. En la década de los 70 la escena está dominada por la introducción de las semillas mejoradas de trigo, maíz, sorgo granífero y girasol y la difusión masiva de la soja lo que implicaba la introducción de un complejo paquete tecnológico para su producción adecuada.

La introducción de la soja en forma masiva significó un cambio muy importante en las formas de producir, en la utilización del suelo y en los resultados económicos de la producción agrícola. Las altas exigencias tecnológicas del cultivo hicieron que los productores recurrieran en forma masiva a los técnicos agropecuarios, lo que permitió mejorar el conjunto de la producción agrícola en materia de prácticas culturales. La introducción de los herbicidas fue un elemento muy relevante en el control de las malezas que tradicionalmente se realizaba con medios mecánicos. En cuanto a los fertilizantes de origen químico al expandirse el sistema de doble cultivo anual y abandonarse la explotación mixta agrícola-ganadera se produjeron serios problemas con la fertilidad de los suelos, produciéndose déficit en fósforo y nitrógeno y se amplió fuertemente su utilización. El parque de cosechadoras se fue modernizando incorporando refinados elementos de electrónica e hidráulica los que les da mayor capacidad de trabajo, rapidez y mejor capacidad de recolección y tratamiento de los cereales y oleaginosas. Estos procesos que implicaron el desplazamiento de 5 millones de hectáreas de la ganadería a la agricultura y una gran expansión productiva encabezada por la soja, fueron agrupados bajo el nombre de *agriculturización* de la región pampeana.

A partir del año 1985 el proceso de expansión de la agricultura pampeana se interrumpe. El análisis de las causas de este movimiento en este período permite aproximarse al tema de las repercusiones de las políticas macroeconómicas sobre las sectoriales. La inestabilidad creciente de los instrumentos que actúan sobre las variables macroeconómicas esenciales llegó a ser de tal magnitud que las mismas obstaculizaron en estos años el proceso de toma de decisiones.

En abril de 1991 entró en vigencia un nuevo plan económico que se basó en la convertibilidad automática de la moneda nacional y el dólar, lo que en la práctica equivalió a un sistema bimonetario. En noviembre de 1991 se sancionó el decreto 2284 tendiente a desregular el mercado interno de bienes y servicios, el comercio exterior, los mercados de productos regionales y de industrias de capital intensivo y el mercado de capitales. Posteriormente

se adoptaron nuevas medidas desregulatorias en materia de transporte, seguros, puertos, navegación, pesca y servicios profesionales, así como de telefonía rural.

Los impactos sobre el funcionamiento del sector agropecuario fueron de diversa naturaleza. Por un lado se registraron en el agro pampeano, nuevos procesos expansivos asentados sobre una intensificación de las inversiones de capital y en la profundización de los cambios tecnológicos, esencialmente en la agricultura y en menor medida en la ganadería bovina. La transición hacia una nueva expansión productiva no hubiera podido producirse tan rápidamente como se concretó en la segunda mitad de la década de los 90, de no producirse una gran suba de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas. La producción de cereales y oleaginosas subió fuertemente.

En cuanto a los cambios tecnológicos se destacan diversos aspectos. En materia de mecanización se observa que la potencia de la maquinaria se incrementa lo que se vincula con el trabajo en mayor escala por productores y contratistas de maquinaria, y se producen múltiples mejoras que incrementan la rapidez de los procesos y la calidad de las labores, con dispositivos de precisión, sensores y comandos electrónicos y sistemas de posicionamiento geográfico satelital. Comienza a introducirse en forma significativa el riego complementario en la agricultura extensiva, sobre todo para el cultivo del maíz, lo que potencia notablemente sus rendimientos al maximizar el uso de los fertilizantes.

La innovación más significativa fue la incorporación de variedades transgénicas en soja y maíz que permitieron un mejor control de las malezas y de menor costo. La difusión del sistema de labranza denominado de siembra directa que en pocos años cubrió varios millones de hectáreas abarató costos y favoreció la conservación del suelo al mantener la capa vegetal. Este sistema, que evita retirar los rastrojos de la cosecha anterior y siembra directamente sobre los mismos, y la difusión de las variedades transgénicas estimularon el mayor uso de herbicidas, con efectos favorables sobre el suelo y la calidad de las aguas.

En cuanto a la ganadería, la vacuna disminuyó su participación en el total de la producción pecuaria. Los tropiezos producidos en el año 2000 en el país con relación al control de la aftosa, también afectaron posibilidades en desarrollo de expansión de las exportaciones. A pesar de todo ello, se produjeron cambios tecnológicos asociados a sensibles mejoras en la base de alimentación, aprovechando aquí los cambios tecnológicos producidos en el conjunto de la agricultura, pero también introduciendo nueva maquinaria vinculada con sistemas de ensilaje de pasto más avanzados. Un avance destacado en todo este período fue el de la producción lechera. Un factor decisivo para ello fueron los cambios tecnológicos introducidos en la alimentación del ganado. La suplementación del pastoreo permitió estabilizar la misma a lo largo de todo el año y para ello se avanzó fuertemente con relación a la conservación de forraje, silos de pastura y maíz en las unidades, concentrados y otros mecanismos.

El retraso del tipo de cambio afectó fuertemente a los ingresos de los productores. A mediados de 1999 el 22% de los productores se encontraban en situación de mora en sus créditos. Las políticas agrarias aplicadas por el gobierno elegido en 1999 acentuaron los aspectos negativos de las anteriores y provocaron la eliminación de los aspectos compensatorios.

La gran devaluación del año 2002 y la pesificación de los créditos a los deudores bancarios, representó una gran transferencia de recursos al sector agropecuario. Los altos precios internacionales de los cereales, las oleaginosas y los productos ganaderos, y los costos internos depreciados por la devaluación, determinaron una ecuación económica extremadamente favorable para los productores, a pesar de la implantación de retenciones. Ello impulsó una expansión continua de la producción, una importante inversión en las explotaciones que arrastró además una gran reactivación de la industria local de maquinarias e implementos agrícolas. La siembra directa posibilitó el avance productivo hacia el norte del país, expandiéndose fuertemente el área sembrada con soja y en menor medida, maíz y trigo.

En los años 2005 y 2006 las altas rentabilidades disminuyeron como consecuencia de la suba de costos de insumos y mano de obra, pero los notables aumentos de los precios agropecuarios durante el 2007 incrementaron aún más dichas rentabilidades. El impacto del creciente aumento de la carne bovina en los índices inflacionarios provocó una crisis importante en las relaciones entre sectores rurales y el gobierno. La drástica medida de prohibir temporalmente las exportaciones fue el desenlace de desencuentros institucionales que entorpecieron una negociación profunda que permitiera articular adecuadamente los intereses agrarios y urbanos que el conflicto expresa de alguna manera.

La historia de nuestro desarrollo agrario indica lo difícil que ha sido resolver esta temática. Seguramente para lograrlo hacen falta acuerdos sociales que se expresen en políticas superadoras. La responsabilidad es gubernamental, pero también de los dirigentes de las organizaciones agropecuarias que deberán superar planteos reduccionistas y generar propuestas amplias que incluyan los intereses de los sectores sociales afectados, ganando así legitimidad social.

La gran enseñanza que deja la historia del agro pampeano, es que finalmente los procesos se fueron superando con base a profundizar los cambios tecnológicos, manteniendo la competitividad internacional del sector, que es su fortaleza profunda. De ahí que más allá de los tropiezos coyunturales que puedan surgir de las oscilaciones de políticas agropecuarias, los productores deben perseverar en la introducción de la creciente oferta tecnológica disponible, así como en la mejora continua de su capacidad de gestión, punto central donde se articulan las perspectivas productivas y económicas.

3. El agro y los actuales desafíos institucionales.

Por la población asentada en los territorios rurales, el decisivo abastecimiento interno, los encadenamientos de servicios, el empleo y la participación en las exportaciones, el sector agropecuario y agroindustrial argentino tiene una trascendencia económica y social de gran magnitud. En momentos de condiciones internacionales muy favorables por el alza del precio de las materias primas y alimentos, el crecimiento sostenido de la producción agropecuaria es una realidad que plantea importantes desafíos que son complejos ya que el aumento sostenido de los precios del trigo, el maíz, la leche, la carne y los aceites a nivel internacional presionan fuertemente sobre los costos de los alimentos de la población.

En el país no existe un debate integrado que permita articular las necesidades del consumo local a precios diferenciados de los internacionales, con políticas estratégicas de mediano y largo plazo que faciliten a los productores agropecuarios planificar sus acciones. Un forcejeo coyuntural entre dirigentes de organizaciones agropecuarias anquilosadas y encerradas en sus estrechas demandas sectoriales y funcionarios como el Secretario de Comercio que operan sobre la realidad agropecuaria con medidas extemporáneas que expresan su desconocimiento del funcionamiento del agro, han puesto en segundo plano la situación extremadamente favorable que los precios internacionales y las políticas macroeconómicas gubernamentales han generado para los productores.

El paro convocado realizado por la Sociedad Rural Argentina, La Federación Agraria Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas en el año 2006 plantea las dificultades que enfrentan los distintos gobiernos con relación al equilibrio entre las medidas macroeconómicas y los intereses de los productores pampeanos. Esta es una larga historia que comenzó en 1931 cuando se inició la aplicación de tipos de cambios diferenciales destinados a garantizar precios mínimos a los productores pero que al variar los precios internacionales terminaron convertidos en un impuesto indirecto al sector agropecuario. Desde entonces, vía este sistema, o con retenciones al valor de las exportaciones agropecuarias, la mayor parte de los gobiernos han adoptado medidas que divorcian a los precios internacionales de los locales. Ello tiene que ver con las características económicas de los productos generados en la región pampeana, ya que constituyen una parte decisiva de la dieta alimentaria de los argentinos carne, leche, trigo, maíz y derivados. Al mismo tiempo, la exportación de estos bienes aporta una decisiva cantidad de divisas para el funcionamiento del resto de

la economía. Finalmente, la afectación del valor de las exportaciones por vía impositiva permite captar en forma inmediata importantes recursos fiscales.

La devaluación del año 2001 y precios internacionales altos en términos históricos significaron un acelerado crecimiento de los ingresos de los productores, solo parcialmente disminuidos por las retenciones agropecuarias implantadas. El nuevo salto en las cotizaciones internacionales de cereales y oleaginosas en los últimos meses ha consolidado situaciones de alta rentabilidad, lo que provocó respuestas productivas expansivas. En cuanto a los productores ganaderos, el precio del kilogramo promedio de la carne en el mercado de Liniers subió de 0.735 en el año 2001 a 2.149 en lo transcurrido del 2006 hasta la realización del paro agropecuario llevado adelante por las entidades.. Es decir, prácticamente se triplicó mientras la inflación global y los aumentos salariales son inferiores al 100% en este período, lo que ilustra el traslado de excedentes de los consumidores hacia los productores agropecuarios.

La gran pregunta es entonces porque se llegó a esta situación conflictiva. Desde el punto de vista de Confederaciones Rurales Argentinas y de Sociedad Rural Argentina, es evidente que la misma expresa la perspectiva de numerosos productores históricamente enfrentados con las medidas que afecten la captación de ganancias extraordinarias. Las retenciones agropecuarias aparecen como deducciones o quitas, y provocan, por su visibilidad, mucho mayor irritación que medidas mucho más adversas para el sector como fue en su momento el dólar subvaluado de Martínez de Hoz o el gran retraso cambiario provocado por la política del 1 a 1 de Cavallo-Menem. En esta irritación se apoyó también la Federación Agraria Argentina, aunque en realidad sus dirigentes se encolumnan en esta medida por razones meramente crematísticas, ya que se han enfrentado con el gobierno a partir de no recibir apoyo económico para su organización y haber sido desplazados del control de ciertas áreas de gobierno vinculadas al desarrollo rural. El paro de los productores se basó también en otro elemento irritativo. El Secretario de Comercio Interior impulsó medidas irracionales como la prohibición absoluta de las exportaciones de carne para luego retroceder en el tema o la prohibición de la venta de animales de menos de 280kgs, lo que forzó a liquidar con pérdidas planteles ganaderos a los criadores que no tenían pasturas suficientes. Alteró mediante circulares ilegales el funcionamiento de mercados, dando pie así a todo tipo de especulaciones sobre bruscas distribuciones de excedentes entre los distintos participantes de los procesos de comercialización.

Desde la lógica gubernamental, es esencial impedir que el alza de los alimentos afecte el proceso de disminución de la pobreza y de aumento del salario real que se mantiene como tendencia en estos últimos cuatro años. Por otra parte, la gran demanda mundial de alimentos no puede cubrirse con aumentos de la producción, por importantes que fueren, y limitar las exportaciones y accionar sobre la cadena productiva son instrumentos irrenunciables de política económica y social. No es cuestionable la dirección general de las políticas sino la pobreza de su instrumentación. Las mismas aparecen como respuestas a situaciones de coyuntura y no se vinculan a una estrategia que permita entender a la sociedad su lógica global. Se aplican las retenciones defensivamente cuando son un buen mecanismo que permite armonizar las demandas de los consumidores con políticas cambiarias que han mostrado ser exitosas en materia de impulsar el crecimiento. Pero esta actitud impide perfeccionar el instrumento, con un sistema de retenciones móviles de cada producto exportable afectado lo que permitiría garantizar adecuados precios a los productores al tiempo que orientaría la expansión de ciertas producciones prioritarias tanto por su demanda local como por el efecto de su cultivo en la conservación de los suelos.

Sin embargo en las reuniones de las organizaciones agrarias que expresan los procesos de modernización agropecuaria como ACREA y APRESID los productores han expresado la necesidad de superar los históricos enfrentamientos entre el sector agrario y los consumidores representados por los sucesivos gobiernos. Para ello deben entender que no existe país en el mundo donde el Estado no se encuentre presente activamente en la organización, promoción, y redistribución del excedente de la producción agropecuaria. Es poco conocido, por ejemplo, que en el contexto de la ley marco de la agricultura de EE.UU., en el período 1996-2002

el Departamento de Agricultura utilizó más del 55% de su presupuesto en los programas de nutrición, alimentación y promoción del consumo de los sectores más carenciados de la población, rural y urbana. Un poco más del 30% fue utilizado en subsidios a cultivos, apoyo a las exportaciones y a programas de crédito y seguro agrícola y el resto entre los programas de medio ambiente, desarrollo rural e investigación y extensión.

Este tipo de enfoques estipulan explícitamente la integralidad en el diseño y operación de las políticas agropecuarias, alimentarias y medioambientales. En nuestro país, se está lejos de una coherencia institucional semejante. Durante la década de 1990, el Estado argentino fue desmantelado de numerosos organismos que habían cumplido funciones de planificación, regulación e intervención en el sector agropecuario durante medio siglo. En su lugar no se construyó una nueva institucionalidad moderna, eficiente y adecuada al nuevo escenario, bajo el falso supuesto que el mercado resuelve los conflictos y asigna en forma eficiente los recursos de una sociedad. Es así que en sólo una década se produjo la paradoja de un aumento de la producción y las exportaciones en forma significativa, pero desaparecieron el 27% de las explotaciones agropecuarias, especialmente las pequeñas y medianas de producción familiar, y la ciudadanía tuvo que licuar con su esfuerzo la deuda acumulada impaga de muchos productores agropecuarios.

Resulta difícil que la actual expansión agropecuaria pueda mantenerse sin una intervención del sector público que contribuya a garantizar: el adecuado abastecimiento interno, mayores inversiones orientadas a las mejoras tecnológicas y una provisión de bienes públicos, tanto para proteger la base de recursos naturales como para asegurar las inversiones críticas para manejar producciones superiores a las de los años inmediatos.

Además el medio rural argentino es también muy heterogéneo tanto a nivel de los territorios, por la diferente calidad y potencial productivo de los recursos naturales, como a nivel de las familias rurales por la desigual distribución del capital tierra y el acceso a mejoras en general. También aquí se requiere la participación del sector público para procurar un mejor ordenamiento territorial y un acceso oportuno al crédito, apoyos y otros medios de producción, sociales y materiales, para las familias rurales de menores recursos.

La centralidad de la Secretaría de Agricultura en estas tareas es decisiva, lo que significa fortalecer su rol como interlocutor del gobierno frente a los otros actores y dotarla de la capacidad técnico-burocrática perdida en décadas anteriores. La asignación de importantes recursos hecha por este gobierno al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) debe permitir afrontar el retraso en materia de investigación que está dejando al país al margen de los desarrollos internacionales más recientes.

Los momentos favorables como los presentes son los que facilitan una reflexión conjunta entre el sector público y el privado, para el diseño de las políticas, instrumentos e instituciones que deben acompañar al desarrollo del campo argentino durante las próximas décadas y que son parte imprescindible de la mejora de la calidad institucional que deberá encarar la próxima gestión gubernamental.