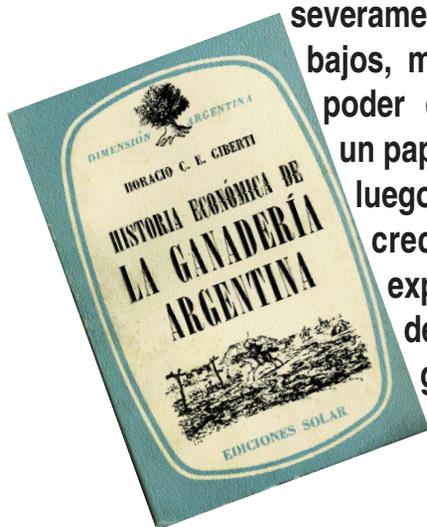


## Panorama agropecuario

# Modernizado e insatisfactorio sector agropecuario

*Horacio Giberti\**

El sector agropecuario, a diferencia del resto de la economía, acusó fuerte aumento de producción en los últimos años, pero, como el resto de los sectores, experimentó un proceso de concentración que castigó severamente a los estratos medios y bajos, mientras que los de mayor poder económico desempeñaron un papel protagónico. Ello, desde luego, no conduce al ideal de crecimiento con equidad y explica la aparente paradoja de un agro en expansión y generalizadas protestas sectoriales.



\* Ingeniero Agrónomo. Profesor Honorario de la UBA. Ex presidente del INTA. Ex Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación. El autor agradece la colaboración de Gabriela Giberti en la elaboración y revisión del texto.

## Interdependencia sectorial

Abordar adecuadamente nuestro panorama agropecuario y sus perspectivas exige ineludiblemente reconocer una tan fuerte interdependencia con el resto de la economía que resulta imposible pensar en su desarrollo si no está inserto en un plan que abarque el conjunto de la economía nacional. Por falta de un plan oficial adoptamos como marco de inclusión el Plan Fénix, por considerarlo realista e interpretativo del pensamiento nacional mayoritario.

En anterior ocasión<sup>1</sup> señalamos que un plan de esa naturaleza debería surgir como acto de gobierno, en cumplimiento de compromisos programáticos apoyados por una mayoría plenamente consciente del mandato asignado. Las consideraciones entonces formuladas no se repiten aquí por razones de brevedad, pero deben considerarse integrantes de este trabajo.

A principios del siglo pasado, cuando el sector representaba un tercio del producto bruto interno, se afirmaba que una buena cosecha salvaba al país. Hoy, cuando dicho aporte oscila alrededor del 7%, una buena cosecha ayuda pero no salva. Tampoco debe subvalorarse el sector por su baja incidencia directa en el producto bruto; su tecnificación lo ha convertido en fuerte demandante de

productos industriales (tractores, máquinas, combustibles, fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, alimentos balanceados, vacunas, etc.). También debe considerarse que materias primas agropecuarias constituyen bases primordiales de importantes industrias. Pero todos esos insumos y derivados provienen de ámbitos urbanos; una apertura indiscriminada condujo no pocas veces a que tales ámbitos estuvieran ubicados en otros países: la Argentina desplazaba así trabajo rural por urbano, pero demandaba éste en el exterior.

Un simple ejemplo ilustra el tema y basta para demostrar la peligrosidad de un enfoque no integral. En 1991, antes del desbarranque económico y el agravamiento de la desocupación, el sector agropecuario ocupaba apenas 1.385.000 de las 12.368.000 personas que trabajaban en el país. Algo más de 40 años antes (en 1947) el sector absorbía 1.635.000 del total de 6.267.000 ocupados. Entre ambas fechas, el producto bruto agropecuario aumentó 25 %; el progreso técnico provocó una menor demanda de trabajo directo en el campo y lo seguirá haciendo. El crecimiento de los demás sectores económicos absorbió la amplia oferta laboral resultante del crecimiento demográfico y de la menor demanda agropecuaria.

Ciertamente, el mayor desarrollo

<sup>1</sup> Horacio Giberti. "Oscuro panorama ¿Y el futuro?", *Realidad Económica* Nº 177 , 01/01 al 15/02 de 2001, págs. 121-138

de actividades más intensivas (horticultura, granja, fruticultura) demandará más mano de obra, pero ello no alcanzará a contrarrestar los efectos de nuevas técnicas sustitutivas de trabajo. Quizá lo más que se pueda lograr consistiría en estabilizar la demanda alrededor de las cifras comentadas. Exagerando mucho podría pensarse en un muy discreto aumento, pero resulta obvio que la demanda de trabajo -eje fundamental de la economía- depende y dependerá esencialmente de las actividades que se realizan fuera del campo.

Hablando en términos más crudos, macroeconómicamente un sector agropecuario crecientemente tecnificado es expulsor de población. Resulta ilusoria una "vuelta al campo" basada sobre la retención en las explotaciones de todos los hijos del productor o su acceso a la tierra. No existe suficiente demanda de trabajo ni oferta de tierra. En todo caso, deben tener preferencia planes de reordenamiento de minifundios.

Lo antedicho no implica forzoso disgregamiento de la familia rural. Un sano crecimiento agropecuario apareja el desarrollo de industrias y servicios locales, capaces de ofrecer ubicación a las nuevas generaciones permitiendo satisfacer vocaciones no agropecuarias. Porque debe comprenderse que los hijos del productor pueden tener distintas vocaciones, y conviene que el sistema económico local

las contemple. Por otra parte, en más de una ocasión, emprendimientos locales adquirieron trascendencia nacional y se convirtieron en focos de desarrollo.

### **Apariencia y realidad**

Antaño la Argentina fue la famosa "canasta de pan" del mundo, para luego ceder vertiginosamente posiciones. Pero en los últimos lustros vuelve a destacarse. Un informe periodístico cuenta que nuestro país es el primer productor mundial de girasol, primer exportador de aceites de soja y girasol, de peras y mosto, el segundo exportador de maíz, sorgo, miel y ajo, el primer productor de limones, el cuarto exportador de algodón, el quinto exportador de carne vacuna y trigo, tercer exportador de porotos y primer productor y exportador de yerba mate (*La Nación* 8/11/03, secc. 5, pág. 8).

Si se atiende exclusivamente a cifras globales, producción, productividad e ingreso agropecuarios evolucionaron positivamente. Pero a poco que se desagreguen o se trascienda la mera producción aparece un panorama desolador.

Sin constituir un modelo óptimo, aquella "canasta de pan" había erigido una economía de expansión, cuyas disparidades regionales y disputas sociales no impedían atraer buena parte del gran flujo migratorio internacional de entonces. Ahora, tras largos lap-

sos de políticas muy celebradas en ciertos foros económicos, nuestro país reaparece en el mercado externo, pero los argentinos emigran y pasamos a figurar entre los de peor distribución del ingreso, el 54% de sus habitantes son pobres (*La Nación*, 6/12/03, secc. 2, pág. 1) y el 71 % de los niños y adolescentes pertenece a hogares pobres, con el agravante, cuya consecuencia compromete el futuro, de que el 46% de los menores de 2 años se encuentra en riesgo nutricional que afectaría irremediablemente su desarrollo intelectual y físico (*La Nación*, 27/12/03, pág. 17).

En lo estrictamente agropecuario reinan también muy insatisfactorias asimetrías. Las producciones no pampeanas retrocedieron y se distorsionaron, el área pampeana se concentró peligrosamente en la soja y los beneficios de las mejoras de productividad no alcanzan por igual a los distintos estratos de productores.

### **Tamaño, eficiencia y sociedad**

La Argentina, caracterizada por una clase media agraria casi inexistente en el resto de América latina, ha sufrido acentuada merma de explotaciones medianas y pequeñas. Entre 1988 y 2002 desaparecieron en promedio unas 20 explotaciones por día, casi todas de tales estratos. Tan abultada cifra no obedece al esperable au-

mento de tamaño que la tecnificación exige a las explotaciones medianas, sino a que la gran empresa avanzó insanamente sobre las demás.

Lo de insanamente no es antojadizo. La gran empresa altera la estructura agraria y la economía locales. Afecta la estructura social porque reemplaza familias rurales -clase media local- por unos pocos directivos y muchos peones mayoritariamente solteros; perjudica la economía local porque participa poco de ella: efectúa sus principales compras y ventas a través de su casa matriz, ubicada fuera del área, hacia donde también transfiere sus ganancias.

El cuadro se agrava con los fondos de siembra, empresas orientadas a beneficios circunstanciales, que eluden inversiones trabajando en lo posible mediante gastos recuperables a breve plazo: arriendan por una cosecha, utilizan contratistas, prescinden de personal fijo, carecen de arraigo, no les interesa la conservación de los recursos naturales y por su condición de "golondrinas" pueden constituir malsanos aceleradores del ciclo económico.

El progreso tecnológico, a más de generar la comentada interdependencia sectorial, tuvo doble efecto sobre las explotaciones agropecuarias: ensanchó la brecha entre las que lo adoptaron y las que no pudieron incorporarlo; cambió sustancialmente la estructura del costo en las primeras. Ello

explica buena parte del robustecimiento de la explotación en gran escala y merece algunas reflexiones.

Incorporar tractores, máquinas y gran cantidad de insumos significó un profundo cambio en la estructura de los costos. Amortizaciones y gastos en su mayoría fijos (no proporcionales a la cantidad producida), antaño poco importantes, adquirieron mucho peso.

Hubo un fuerte aumento del costo por hectárea, pero un mayor incremento de productividad impidió el aumento del costo por unidad producida, y hasta lo disminuyó. El cambio estructural provocó mayor necesidad de capital y alta exposición al riesgo financiero. Un Estado ausente y una actividad privada poco atenta a los intereses nacionales no ofrecieron adecuados créditos ni el necesario seguro integral; las grandes empresas, con mucha mayor solvencia financiera, sortearon obstáculos casi insuperables para las de menor magnitud.

Así se explica que existan unos 14 millones de hectáreas hipotecadas en peligro de remate judicial (*La Nación*, 8/3/03, secc. 5, pág. 8), que reine un altísimo grado de mora<sup>2</sup> en los créditos bancarios y cundan protestas agrarias, todas coexistiendo con fuertes aumentos de producción. La suerte de la mediana y pequeña explota-

ción mucho difiere de la situación por la que atraviesan las grandes, pero antes que atribuirlo a incapacidad o ineficiencia intrínsecas corresponde pensar en circunstancias propias de un mercado manejado por quienes no tienen afinidad con los estratos sociales mayoritarios.

La tan mentada mayor eficiencia económica de la gran empresa, más que a su aptitud productiva, se debe a ventajas comerciales que le confiere la magnitud de su producción y a su mayor solvencia financiera. Tales ventajas pueden contrarrestarse mediante un adecuado asociativismo de las medianas y pequeñas, y por un activo papel de los organismos oficiales pertinentes. Si algún costo se genera, quedará ampliamente compensado por las comentadas ventajas sociales de ese tipo de empresas. Corresponde aquí recordar aquello que escribió hace años Raúl Prebisch referente a que el mercado puede llegar a asignar recursos con eficiencia económica pero no con eficiencia social.

Por otra parte, Mario Bragachini, técnico del INTA, predice: "la rentabilidad en la próxima década comenzará a depender cada día más de la productividad y menos de la escala" (*La Nación* 20/08/03, secc. 5, pág. 4).

<sup>2</sup> Como indígena porfiadamente adscripto a una cultura propia, no he podido comprender por qué ahora se denomina "default" a lo que siempre definimos como mora.

## Explotaciones y propiedades

Conviene aclarar algo obvio, pero que con frecuencia se maneja equivocadamente. Los censos registran explotaciones agropecuarias; los catastros registran propiedades. Por lo tanto, unos y otros son independientes. Una propiedad de 10.000 ha cuyo propietario la hubiera arrendado en 100 lotes de 100 ha, en el censo figuraría como cien explotaciones de 100 ha, pero en el catastro aparecería, como es lógico, una única propiedad. A la inversa, si 100 explotaciones de 100 ha cada una fueran tomadas en arrendamiento por una sola persona, en el censo figuraría como una única explotación, pero en el catastro habría 100 explotaciones de 100 ha cada una. Por lo tanto, los datos del último censo nos permiten afirmar que ha habido una concentración de las explotaciones, pero de ninguna forma nos permiten decir que ha habido una concentración de la propiedad. Desde luego que no quiere decir que ella no se haya producido; simplemente, ese instrumento censal no permite afirmarlo.

El catastro sí registra propiedades, pero hay que tener en cuenta que hay muchas sociedades anónimas que en los últimos lustros figuran como propietarios, con lo cual desaparece la propiedad individual de la tierra. Basualdo y

Khavisse en *El nuevo poder terrateniente* muestran cómo en la provincia de Buenos Aires hay una aparente subdivisión de las grandes explotaciones, pero en realidad se mantiene en buena parte la gran propiedad, porque los propietarios individuales han pasado a constituir sociedades anónimas.

## Región pampeana

Dentro del sesgo general hacia la gran empresa y una muy insatisfactoria distribución del ingreso, las ventajas naturales y mejor estructura de la región hicieron que alcanzara niveles extraordinarios de producción, peligrosamente centrada sobre pocos granos, y éstos en la soja. Los ovinos continúan una declinación iniciada tiempo atrás, y la ganadería vacuna (carne y leche) cedió tierras a la agricultura, como consecuencia de un dispar mejoramiento tecnológico no compensado por cambios en los precios relativos.

En pocos años la siembra directa, la soja transgénica con aplicación de un herbicida total, el doble cultivo trigo-soja, el silo-bolsa y los albores de la agricultura de precisión delinean un nuevo panorama que promete más cambios y obliga a nuevas reflexiones.

La sojización resultante plantea un doble peligro: económico y ecológico. Respecto del primero, tanto los agricultores como buena parte de la economía nacional<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Según el INTA, las oleaginosas (fundamentalmente soja y algo de girasol) representan el 50% de la producción de granos, y sus exportaciones como granos o sus pro-

quedan sometidos a una peligrosa dependencia de una casi única producción. Una caída de precios o un percance de cosecha pueden deteriorar seriamente los ingresos. Además, no se han estudiado las perspectivas del mercado internacional y no existen bases sólidas para aconsejar posibles comportamientos.

Desde el punto de vista ecológico, una casi monocultura muchas veces agravada por el doble cultivo trigo-soja, conduce irremediablemente al agotamiento y degradación de los suelos, aunque la siembra directa proporcione cierto alivio. Además el uso indiscriminado de agroquímicos afecta otras actividades (cultivos vecinos, abejas) y está contaminando el agua subterránea. La amplia difusión de la soja transgénica complejiza el panorama y merece especial consideración.

## Transgénicos

Conviene en primer término precisar una cuestión básica: se trata de un extraordinario descubrimiento científico que abre también excepcionales posibilidades al progreso técnico. Antes se buscaba el mejoramiento de plantas y animales actuando sólo desde afuera de ellos; se cruzaban o seleccionaban ejemplares con las cualidades deseadas, esperando obtener entre la variable descen-

dencia los individuos buscados; ello no requiere equipamientos muy costosos ni complejos equipos técnicos, pero el proceso insume unas cuantas generaciones.

Ahora, en cambio, los científicos trabajan en el interior de las células; extraen de un microscópico cromosoma el gen que determina el carácter deseado y lo trasplantan a una célula de otra planta o animal, que puede ser de muy distinta especie y hasta del otro reino. Si el procedimiento tiene éxito, ya en la primera generación se obtienen individuos con los caracteres deseados; son ejemplares insólitos, imposibles de encontrar en la naturaleza. Lograrlos requiere la previa y costosa determinación del mapa genético; sobre esa base deben trabajar complejos equipos técnicos apoyados sobre un también costoso equipamiento, con riesgo de no pocos fracasos.

La soja transgénica tiene incorporado un gen proveniente de un microbio, que le confiere resistencia al glifosato, poderoso herbicida total que asegura un cultivo libre de malezas. Por su gran difusión y por constituir un "paquete tecnológico" proveniente de grandes empresas, constituye un caso paradigmático, de relevancia aumentada por el fuerte peso del grano y sus derivados en la economía agraria argentina y en el mercado mundial. Se acusa al paquete de perjudicar la salud hu-

mana, atentar contra la biodiversidad, contaminar el ambiente y limitar la libertad de acción de los agricultores, cuestiones cuya importancia impone su análisis.

Considerando las enormes posibilidades que abren los transgénicos, lo racional frente a posibles inconvenientes no consiste en oponerse irrestrictamente a ellos sino en buscar cómo evitar o neutralizar tales inconvenientes. ¿Cuánto se hubiera perdido si cuando se descubrieron los peligros de los rayos X se los hubiera prohibido en lugar de buscar cómo manejarlos mejor?

Cabe determinar si los deseados cambios introducidos no aparecen asociados en forma visible u oculta con otros de indeseables efectos dañinos para el hombre o el ambiente, tanto en lo inmediato como en lo mediato. Esta tarea es fundamental y debe ser realizada por organismos de gran solvencia técnica e indiscutible independencia; no puede ser delegada en laboratorios vinculados con los productores de transgénicos.

Desde un punto de vista práctico y sin abandonar los indispensables estudios de inocuidad, a menos que los transgénicos dañen el ambiente acompañamos la propuesta de Guillermo Moore de la Serna de establecer dos circuitos comerciales bien diferenciados e identificados: uno para la soja transgénica y otro para la no

transgénica<sup>4</sup>. Nada ganaríamos produciendo tipos de soja no demandados o dejando de producir aquellos demandados.

En cuanto a la biodiversidad, la soja transgénica sin duda la disminuye, pero resta agregar que lo mismo sucede en mayor o menor escala toda vez que el hombre se instala en algún espacio, desarrolla su vida doméstica, cría plantas y animales, y defiende su persona y su hábitat de todo lo que considera dañino; por ejemplo: ratas, cucarachas, hormigas, loros, royas, langosta, garrapata, aftosa, viruela, sida, piojos, etc. La ecología etnocéntrica -único enfoque racionalmente válido- no se limita a mantener el equilibrio de los ecosistemas existentes; apunta a llegar a niveles sustentables más productivos, capaces de satisfacer las crecientes demandas humanas. Va implícito, pero no está demás reiterarlo, que la sustentabilidad abarca también exigencias económicas y sociales.

Recordemos que en la naturaleza no existen sistemas inmutables; con mayor o menor lentitud todos cambian, aparecen y desaparecen especies, mutan las existentes, hay cambios climáticos, etc. Por causas muy ajenas al hombre hoy no existen dinosaurios; por causas estrictamente atribuibles al hombre, la productividad actual de la región pampeana supera ampliamente a la que

<sup>4</sup> Guillermo Moore de la Serna, Bioseguridad alimentaria, *Archivos del presente*, págs. 185-194

encontraron los conquistadores españoles, cuando reinaban los pajonales.

Parece pueril oponerse a los transgénicos porque provienen de grandes empresas que pueden dominar el mercado e incluso condicionar al agricultor. El peligro existe, pero no se soluciona negando el progreso sino mediante acciones estatales que encaucen a tales empresas y desarrollen la tecnología nacional. A nadie se le ocurriría oponerse a los automóviles porque los producen poderosas empresas capaces de manejar el mercado.

### **Producciones no pampeanas**

Existe una serie de producciones típicamente no pampeanas que han sufrido las consecuencias de las políticas de liberalismo salvaje de los últimos lustros. En general, esas producciones, orientadas al mercado interno, sufrieron un serio deterioro por la merma del poder adquisitivo de la población. En no pocos casos la reducida producción se reorientó hacia la exportación, y grandes explotaciones reemplazaron a las otrora predominantes pequeñas y medianas.

También ocurrió un proceso de "pampeanización", es decir, la adopción de formas de producción propias de la región pampeana en zonas donde esto no es apropiado. Reemplazar en mu-

chos casos cultivos tradicionales por soja en grandes explotaciones no sólo disminuye la demanda de trabajo y concentra el ingreso en unas pocas manos; como, si eso fuera poco, atenta además contra la conservación de suelos más frágiles que los pampeanos. El INTA acaba de reiterar "que la expansión de la oleaginosa en el Noroeste y en el Nordeste constituye un sendero incompatible con la sustentabilidad de la producción agropecuaria en esas regiones." (*La Nación*, 09/12/03, secc. 2, pág. 7).

En cuanto a los cultivos tradicionales, el algodón sufrió un gran cambio, ya que se reorientó a partir de la cosecha mecánica hacia grandes explotaciones, y el destino final creciente es la exportación.

Con la vid sucedió algo similar: la Argentina era un gran consumidor de vino por habitante, lo que se traducía en una importante producción de vinos comunes en grandes bodegas. Esa producción cayó sustancialmente y fue reemplazada por vinos de calidad elaborados en bodegas de producción no masiva, lo cual exigió, desde luego, la sustitución de viñedos. Actualmente ha crecido la producción y el consumo de vinos finos, y cayó la de vinos comunes, lo cual trasluce la mala distribución del ingreso en el país: una capa de población con mayor poder adquisitivo consume mucho más vino fino que antes, mientras

que una gran masa ya no puede seguir consumiendo vino, además de haber sido influida por las campañas de consumo de gaseosas.

En el caso de la caña de azúcar, hubo una fuerte sustitución por citrus en gran escala, que llevó al país al ya comentado descollante papel internacional, que no alcanza para ocultar la dramática desnutrición infantil crudamente mostrada por niños que murieron y mueren de hambre en Tucumán.

El tabaco merece atención, por su carácter intensivo (absorbe mucho trabajo y brinda altos ingresos) pero parece condenado a desaparecer ante la creciente y saludable onda antitabáquica mundial. Habrá que planear con tiempo una transformación de esos cultivos hacia otras producciones. Existe el precedente corentino, donde horticultura y floricultura reemplazaron al tabaco negro que fue perdiendo mercado.

Otro rubro extrapampeano importante son los frutales. Ya se ha visto que la Argentina ocupa un lugar destacado en frutas de pepita, pero eso ha sido el producto de un cambio en las variedades implantadas, en el tipo de plantaciones y en la estructura misma de las explotaciones. En el Alto Valle del Río Negro la pequeña y la mediana explotación ya no tienen el peso de antes. La nueva explotación ha tendido a establecer una ligazón comercial con el sector de la industrialización.

La yerba mate constituye un caso excepcional, porque el consumo en los últimos tiempos se afirmó tras largos años de ir perdiendo importancia. De gozar de poco prestigio social pasó a cierta revalorización entre los jóvenes y acaba de incorporarse a una gaseosa. Todo esto permite pensar que la producción podría recobrar importancia.

Cabe señalar que la yerba mate se localiza en una estrecha franja territorial que integran parte de la Argentina, el Paraguay y el Brasil. Estos países, curiosamente, nunca se preocuparon por una política yerbatera común, ni aun constituido el MERCOSUR, para orientar armónicamente sus respectivas producciones y expandir los mercados internos y externos. Si El Líbano es modesto consumidor de yerba mate por influencia de quienes emigraron a la Argentina y regresaron a su país, ¿por qué no puede serlo en mayor escala mediante adecuada promoción?; ¿por qué no puede ocurrir lo mismo en otros países, comenzando por los vecinos?

La Argentina tiene un gran porvenir forestal, porque dispone de tierras baratas cuyas condiciones ecológicas permiten una evolución de las plantaciones mucho más corta que la de sus posibles competidores.

Parecería que tales ventajas fueran disparmente aprovechadas, pues el fuerte incremento forestal registrado en los últimos tiempos se concentró en grandes empre-

sas, generalmente extranjeras, como ocurrió en Misiones.

### **Vacunos para carne y para leche**

Cuando la Argentina era aquella canasta de pan del mundo, el país se destacaba también como principal exportador de carne vacuna. Hoy ocupa un modesto quinto lugar, y ha sido superado por países como Australia o Brasil, que entonces no tenían mayor significación. También ha perdido importancia el consumo interno, ya que antes la Argentina, junto con el Uruguay, eran los países de mayor consumo de carne vacuna por habitante, y hoy esos valores han bajado casi a la mitad. Si bien esto puede hablar de una diversificación en la alimentación, también indica que el poder adquisitivo ha bajado de tal manera que a muchos les resulta muy difícil acceder a la carne, producto más caro que otros alimentos y principal fuente de proteínas.

La expansión de la agricultura produjo el retroceso de la ganadería, tanto para carne como para leche. Eso plantea un aspecto positivo y otro negativo. Lo positivo sería que el ganado vacuno cediera las tierras más fértiles a la agricultura, o sea que la tierra se utilizara mejor. Lo negativo es que se pierden posibilidades de rotación con la agricultura, cosa que es muy importante frente al aumento desmedido de la "sojización".

Las causas de esa sustitución de ganadería por agricultura podrían buscarse en la variación de los ingresos relativos. A su vez, esa variación podría encontrar su causa en la variación de los costos relativos, debida a una incorporación diferencial de tecnología. Si bien no tenemos hasta el momento estadísticas muy precisas, puede afirmarse que la adopción de tecnología más moderna por parte de los agricultores dedicados a granos ha sido mucho más intensa que la realizada por los ganaderos, lo cual ha llevado a esa variación diferencial de los costos relativos. La solución de fondo, entonces, ha de buscarse no tanto por el aumento de los precios del ganado vacuno para la carne y la leche, sino en una mayor adopción de tecnología ganadera que disminuya los costos.

Por ejemplo, resulta hasta sorprendente que en la provincia de Buenos Aires, la de mayor desarrollo ganadero, todavía en 1988, según el censo nacional agropecuario, apenas el 57% de los criadores estacionalizaban los servicios de sus haciendas.

Mención especial, merece el caso de la aftosa. Tras largos años de luchas infructuosas, se había conseguido, finalmente, organizar una campaña exitosa que permitió que la Argentina estuviera entre los países libres de aftosa con vacunación. Al aflojarse los controles, aparecieron focos de aftosa, que las autoridades absurdamente intentaron negar, logrando su-

mar a ese engaño a los principales dirigentes agropecuarios. Como consecuencia, no se pudo luchar adecuadamente contra esos focos de aftosa, y tampoco pudo ocultarse durante mucho tiempo el hecho. Finalmente hubo que reconocer la presencia de la aftosa y la Argentina quedó descalificada frente a los países compradores por su manejo poco responsable de la cuestión.

Curiosamente, si bien los reproches se volcaron sobre el secretario de estado del área, no se hizo ninguna acción judicial por incapacidad y por mal comportamiento técnico. A su vez, los dirigentes agropecuarios que participaron de aquel ocultamiento, lejos de autocriticarse, condenaron a ese funcionario, como si ellos no hubieran tenido la responsabilidad por aceptar algo que no era conveniente a los intereses nacionales.

Para el futuro no sólo hay que prever mejoras técnicas sustanciales para la ganadería de carne vacuna. Deberán adoptarse sistemas de trazabilidad, que serán exigidos a corto plazo por los principales países compradores, y que permitirán identificar el ganado originario de los cortes de carne. Tal hecho, en realidad, daría gran ventaja a la Argentina, cuyas carnes son de reconocida calidad por lograrse con ganado mantenido a campo todo el año -no estabulados ni engordados a ración- sin mayor aporte de agroquímicos u hormonas. Además, la adopción

de un sistema de esa clase permitiría combatir el cuatreroismo. Pese a sus extraordinarias condiciones para la ganadería, la Argentina ha perdido buena parte del mercado mundial. Debe recuperarlo y puede hacerlo, en la medida en que adopte políticas consecuentes y una actitud comercial adecuada. Desde el punto de vista productivo, no parece conveniente cierta orientación última al engorde a corral, que haría perder a la Argentina las comentadas ventajas de una ganadería con poca artificialidad.

El tambo sufrió profundas modificaciones en un lapso relativamente breve, impulsadas en líneas generales por las políticas comerciales de las grandes empresas industrializadoras, que alentaron la producción de leche de mayor calidad y, sobre todo, la concentración en establecimientos con mayor volumen de producción, al bonificar el precio pagado a quienes entregan mayores cantidades de leche. Estas profundas modificaciones han hecho que el nivel técnico fuese superior, pero se ha producido una fuerte desaparición de tamberos pequeños y medianos, que se volcaron hacia la soja.

También corresponde considerar la importancia de corregir márgenes de comercialización; por ejemplo, en Francia los tamberos reciben la mitad del precio de la leche en supermercados, mientras que en la Argentina la proporción ronda la tercera parte. Acer-

carse a la proporción que rige en Francia permitiría mejorar el ingreso del tambero sin afectar el precio al consumidor.

El destino de la producción láctea argentina varió sustancialmente en las últimas décadas. Antes el principal uso era la leche para consumo fluido, y una parte mucho menor se destinaba a elaborar manteca y quesos. Hoy el consumo de leche fluida por habitante ha bajado casi a la mitad, lo cual es totalmente irracional desde el punto de vista alimentario; aumentó en cambio y es el uso primordial, la cantidad que se destina a la elaboración de derivados, especialmente quesos, yogures y postres. El menor consumo de leche fluida se debe, en parte, a un menor poder adquisitivo de la población, pero sustancialmente a un cambio de hábitos ya que tanto en los sectores de bajos como de altos ingresos aumentó el consumo de gaseosas en detrimento de la leche. La expansión del consumo de derivados lácteos se debe a la demanda de los estratos económicos de mayor poder adquisitivo que los incorporan de manera creciente a su dieta habitual.

Ese cambio de destino de la producción láctea incide también en la localización de los tambos y de la industria láctea. Los que producen para abastecer el consumo de leche fluida tienen que estar más cerca de los centros de consumo, ya que la leche es un producto pe-

recedero. Cuando se produce leche para la elaboración de derivados, los tambos y las industrias pueden estar más alejados, porque se elaboran productos cuya menor perecibilidad permite mayor tiempo de distribución.

### **Ovinos y caprinos**

Hace ya un tiempo que la disminución del precio de la lana provocó una caída en la ganadería ovina. Eso tuvo distintas repercusiones según las áreas del país. En la meseta patagónica, donde es la única actividad agropecuaria prácticamente factible, ello implicó una pérdida de posibilidades de producción. Muchos establecimientos cerraron o redujeron sustancialmente su actividad. En la región pampeana, esa disminución quedó contrarrestada por la adopción de otras actividades como la ganadería vacuna o la agricultura. En la región mesopotámica, donde también los ovinos tienen cierta importancia, se produjo un efecto intermedio, porque las posibilidades de otras producciones son menores que en el área pampeana.

Actualmente, el fuerte repunte de los precios de la lana produjo una recuperación de la explotación del ovino en la Patagonia y algo en la región pampeana. La reactivación podría aprovecharse para mejorar la tecnificación de las explotaciones, que, por cierto, presenta muchos puntos deficien-

tes. También es necesario mejorar las formas de comercialización, ya que la lana, en la mayoría de los casos, se comercializa en el país bajo patrones que no reflejan adecuadamente la calidad intrínseca del producto y que no se aplican en los mercados laneros internacionales.

Deben aprovecharse las posibilidades que se abren para el cordeiro patagónico, ya que por las características de su crianza natural en las condiciones ecológicas de la región, produce una carne magra y cumple con los requerimientos actuales de ausencia de hormonas u otras sustancias químicas, como lo demanda el mercado internacional.

Otra posibilidad que debe explorarse es la de llevar a la región pampeana ovejas viejas de otras áreas, que con pastos mucho más duros han desgastado su sistema dentario por lo cual no pueden ya alimentarse adecuadamente para continuar su función reproductiva. Pero llevadas a campos con pastos más tiernos, como los pampeanos, pueden tener una o dos pariciones más, con lo cual se aumenta sustancialmente la productividad del capital ovino nacional.

El caprino, tradicional "ganado de los pobres", principal actividad ganadera de las áreas semidesérticas, aumentó sus majadas en los últimos años, posiblemente debido a la degradación de los campos que antes ocupaban las ovejas. No es el ganado el responsable de esa degradación, sino el

hombre, que apremiado económicamente, recarga los campos más allá de lo que permite su capacidad. Reordenando la cría, y especialmente la comercialización, se puede mejorar la rentabilidad en las zonas de mayor importancia caprina.

Resulta plausible la formación de cooperativas para producir queso de cabra, que goza de buen mercado por sus características especiales. Esta elaboración de quesos ha promovido, incluso, la cría de caprinos en la región pampeana.

### **Hortalizas**

Con la difusión de cultivos bajo cubierta, agroquímicos y semillas mejoradas, las principales zonas hortícolas han experimentado gran cambio técnico y elevado sustancialmente su nivel de productividad. Lamentablemente, eso ocurrió sobre la base de una explotación del trabajo, especialmente de inmigrantes bolivianos clandestinos. Paradójicamente esto se produce a las puertas de grandes ciudades, donde abundan organismos de control y sindicatos que deberían impedir tan frecuentes violaciones a la legislación laboral.

Tampoco ha mejorado la comercialización. El Mercado Central, principal centro del rubro, no ha cumplido con los objetivos de saneamiento que se prometieron al crearlo.

No poco se ha hablado sobre huertas comunitarias y familiares en ámbitos urbanos y suburbanos. Ambos instrumentos pueden resultar útiles en momentos de crisis como el actual, para paliar los efectos de la falta de dinero para alimentos y aprovechar una abundancia de trabajadores desocupados, pero distan de ser soluciones de fondo. En rigor, desaparecerán cuando la economía se recupere; entonces las familias tendrán ocupación plena y será más conveniente trabajar en aquello para lo que se posee mayor calificación, en lugar de ocupar el ocio forzoso en tareas no conocidas, que difícilmente podrán pasar de lo meramente artesanal; ya no existirán esas largas horas de ocio forzoso sino momentos de legítimo esparcimiento.

### **Producción "orgánica" (naturista)**

La mal denominada "producción orgánica" es en realidad una producción naturista, o sea que procura acercarse más a lo natural eludiendo el uso de agroquímicos, hormonas y otros insumos de origen industrial. Lo de orgánicos no corresponde porque ninguna de las acepciones de la palabra alcanza a diferenciar estas producciones de las convencionales. Lamentablemente tal designación quedó oficializada al instituirse el registro oficial de esas producciones.

No utilizar tales elementos estimulantes o defensores de la producción disminuye su cuantía y por tanto la encarece. Pese a ello constituyen una actividad que sin duda puede interesar a productores de una gran variedad de rubros, desde carne hasta hortalizas, pues la extensividad todavía dominante en nuestro agro ofrece amplias áreas aptas libres de contaminación, y existe demanda insatisfecha en países con alto poder adquisitivo, cuyo artificializado agro no puede ofrecer lo requerido.

Pero abastecer determinados nichos de mercado no implica desatender demandas masivas internas y externas, con producciones que sin descuidar requisitos de calidad tengan costos que aseguren rentabilidad frente a precios compatibles con el gran consumo.

### **Comercialización**

En su acepción más amplia, la comercialización abarca todo aquello que va desde la finalización de la cosecha hasta la entrega del producto al consumidor final. Aunque por lo común no se repare en ello, posiblemente mejorar dicho proceso permitiría que sin aumentar el precio al consumidor, se incrementaran los ingresos del productor con menos esfuerzo que actuando "tranqueras adentro". Esto no quiere decir que no haya que hacer tales esfuerzos; simplemente destaca la im-

portancia de analizar críticamente los márgenes de comercialización; el ya comentado caso de la leche basta para demostrarlo.

No resulta suficiente que tales márgenes sean justos y que las pizarras reflejen fielmente las operaciones. Éstas deben encuadrarse en patrones que identifiquen expeditiva y objetivamente las cualidades de la mercadería que verdaderamente definen su aptitud para el fin requerido. Todo, desde luego adecuadamente establecido y monitoreado por organismos con el necesario respaldo legal, indiscutida solvencia técnica y suficiente capacidad operativa. Así el productor sabrá qué cualidades buscar y el consumidor tendrá certeza acerca de qué compra.

Más de una vez el propio sector productor ha denunciado que los precios de pizarra no reflejan las verdaderas cotizaciones.

Sin embargo, no se pasó más allá. No hubo acciones concretas significativas de corrección. Por lo contrario, se disolvieron los organismos específicos de control y regulación (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, etc.). Se llegó al absurdo de disolver el ente de concertación de precios de la leche, cuando hasta el vicepresidente de la anti-dirigista Sociedad Rural Argentina sostenía que “en todos los países

del mundo la libre competencia en materia de leche perjudica al productor” (*Dinámica Rural*, abril 1978, pág. 27) y pedía “trabajar en una buena ley de lechería, donde fundamentalmente se establezca un sistema para la determinación del precio al productor que de una vez por todas otorgue seriedad, estabilidad y futuro a esta actividad.” (*La Nación*, 23/12/83).

Llama la atención lo acontecido con las denuncias de la AFIP sobre evasión impositiva por parte de los exportadores de granos. Éstos rechazaron las acusaciones, pero las entidades de productores permanecieron casi como espectadores, sin expedirse claramente sobre el fondo de la cuestión, pese a su vital importancia.

Mientras tanto, queda en pie la ingrata advertencia que formuló el presidente del Centro de Ingenieros Agrónomos de que la desaparición de la Junta Nacional de Granos “ha convertido al chacarero argentino, en uno de los productores más indefensos del mundo al momento de comercializar su cosecha”<sup>5</sup>.

En cuanto al transporte, es sabido que la Argentina, en materia de granos, está utilizando inadecuadamente los medios: recurre al automotor para distancias que no son económicas, y en gran medida abandonó el transporte ferro-

<sup>5</sup> Nota del presidente del CADIA, Guillermo Moore de la Serna, al presidente del Centro de Exportadores de Cereales, fechada el 08/03/94.

viario, aunque ahora se está recuperando algo de lo perdido. Para subrayar la importancia del tema basta señalar que sobre una distancia de 200 km (recorrido medio de los granos), se pagan \$/t/km 0.0848 en lugar de los \$/t/km 0.02957 que costaría por ferrocarril (*La Nación*, 12/07/03, secc. 5, pág. 13); mayor ventaja aportaría un uso racional de las vías fluviales, potencialmente más baratas que el ferrocarril.

No queda más alternativa que insistir en que si los productores agropecuarios hubieran puesto en mejorar los márgenes de comercialización el mismo empeño dedicado a combatir las retenciones, hubieran logrado igual o mayor beneficio y hasta generado una mayor demanda, pues este modo de aumentar las ganancias no incrementa los precios del consumidor y puede llegar a bajarlos.

Amplias masas de consumidores pueden constituir poderosos aliados de agricultores y ganaderos en el saneamiento de la comercialización, con beneficio mutuo y para el país. En cambio, la oposición a las retenciones significa elevar los precios internos, en detrimento del consumidor.

### **Sistema impositivo**

La cuestión impositiva ha sido siempre uno de los temas centrales del sector agropecuario, pero no resulta exclusivo de éste. Se ha puesto más énfasis, curiosamente,

en la presión tributaria que en la estructura del sistema impositivo, pese a que esto último es mucho más importante, tanto en su aspecto constructivo como en el negativo. No es fácil discriminar entre los impuestos que afectan al sector agropecuario y a los otros sectores, pero en lo que es posible apreciar, no resulta una presión muy alta, al contrario de lo que se suele afirmar. Sí, en cambio, podemos decir que la estructura impositiva es muy inadecuada, no sólo para el sector agropecuario sino para el conjunto de la economía.

El sistema impositivo actual pone poco énfasis en la progresividad del impuesto, y carga la presión tributaria sobre los consumos y no sobre la renta o el capital. Esto último provoca que los consumidores afronten buena parte de la carga impositiva. Además, la mencionada falta de progresividad hace que no resulte adecuado el aporte de quienes tienen mayor capacidad económica.

Un punto esencial de las polémicas respecto del sistema impositivo lo constituyen las retenciones. En primer lugar, habría que dilucidar si las retenciones son impuestos al sector agropecuario, ya que las divisas sobre las que se cobran esas retenciones no son del sector agropecuario ni del sector exportador, sino que pertenecen al país. Por lo tanto, no resulta fácil considerar que la retención es una carga impositiva para un de-

terminado sector.

En cuanto a la justicia o injusticia de las retenciones, cabe señalar en primer término que tienen un efecto sustitutivo de un tipo de cambio diferencial. No es éste el lugar para discutir si las retenciones podrían ser sustituidas por un tipo de cambio diferencial o no, pero sí conviene señalar que la Argentina es un país regional y sectorialmente dispar. Regionalmente, porque el sector agropecuario pampeano goza de facilidades naturales que no tiene el resto del territorio argentino; sectorialmente, porque gracias a esas facilidades naturales, el sector agropecuario pampeano produce a un costo mucho más competitivo internacionalmente que el sector industrial. Si bien el progreso técnico tiende a disminuir las ventajas naturales existe todavía un amplio margen a favor de la región pampeana. Producir una tonelada de soja cuesta en nuestro país US\$ 46, contra US\$ 95 en el Brasil y US\$ 65 en Estados Unidos (*La Nación*, 16/10/03, secc. 5, pág. 5). Por lo tanto, un tipo de cambio adecuado para las exportaciones agropecuarias pampeanas resultará insuficiente para las no pampeanas, o para las exportaciones industriales. A la inversa, un tipo de cambio que sea suficientemente alto para favorecer las exportaciones industriales sería excesivo para las exportaciones pampeanas. Es una cuestión delicada, porque los productos exportables de la región pampeana

son fundamentalmente productos de la canasta familiar, de manera que tienen una alta incidencia en el costo de vida.

Si mantenemos un tipo de cambio demasiado alto, hacemos pagar a toda la población argentina un precio excesivo por sus alimentos. De ahí entonces que parezca adecuado y racional que se adopte algún mecanismo -tipo de cambio diferencial o retenciones- que otorgue un tipo de cambio distinto según las necesidades de cada sector.

Las retenciones constituyen, entonces, un instrumento económico necesario para lograr un país homogéneo. En un futuro en el que las regiones no pampeanas y los sectores no agropecuarios se desarrollen más, podría pensarse en un tipo de cambio único o en la eliminación de las retenciones. Mientras eso no ocurra, las retenciones tienden a borrar las diferencias. También pueden jugar un papel importante como reguladores de precios, ya que, aumentándolas o disminuyéndolas, se puede amortiguar el efecto de las oscilaciones de los precios internacionales y mantener los precios internos dentro de bandas de fluctuación más racionales, que no provoquen problemas circunstanciales serios a los productores agropecuarios.

En el momento actual, con altos precios en el mercado internacional de granos y depresión del mercado interno por la alta deso-

cupación, las retenciones están llamadas a desempeñar un importante papel como subsidio social para millones de habitantes que no alcanzan una alimentación adecuada. Por lo tanto, creemos que el esfuerzo de los contribuyentes debe apuntar a que esas retenciones aporten al indispensable mejoramiento social.

El país entero, no sólo el sector agropecuario, requiere una urgente reforma impositiva que elimine el actual énfasis sobre los consumos y que grave en forma fuertemente progresiva a los sectores de mayor capacidad económica, para que contribuyan de acuerdo con esa capacidad. Dentro de ese panorama, sería muy conveniente que se reimplantara el "impuesto a la renta normal potencial", que si bien fue sancionado no llegó a reglamentarse.

Conviene una breve reseña para aquellos que no lo conocieran. Consiste en convertir el actual impuesto a las ganancias según declaración jurada, en un impuesto sobre una ganancia presunta, resultante de las condiciones económicas y ecológicas del predio. El impuesto se calcularía sobre una base de explotaciones tipo para diferentes zonas ecológico-económicas, que determinaría la autoridad pertinente, con los precios de insumos y productos correspondientes. Cada contribuyente ajustará las diferencias de su predio con la explotación tipo, mediante una planilla que le otorgue una serie de coeficientes que

contemplan esas diferencias.

El impuesto se paga por la suma de las ganancias de las explotaciones que posea cada contribuyente. La conveniencia del sistema radica en que prácticamente obliga a mantener una productividad adecuada. Aquel que tenga una baja productividad tendrá que pagar un impuesto igual que si tuviera una productividad normal, y el que por su propio esfuerzo logre mejorar su productividad, no pagaría por ello un mayor impuesto.

Como la productividad normal se calcula según el promedio de los últimos años, el contribuyente estaría determinando el impuesto sobre una base menor a la real, gracias al aumento de la productividad que genera el progreso tecnológico.

Quienes se opusieron al sistema de la ganancia potencial y lograron que el gobierno militar lo derogara, en realidad impidieron que el sector se beneficiara por el antedicho aumento de la productividad, pagando un impuesto que refleja la productividad de años anteriores.

Otra de las ventajas del sistema es que prácticamente impide la evasión y la elusión impositivas, tan frecuentes en los últimos años. El cálculo para establecer el potencial ecológico-económico de las extensiones tipo serviría, también para dar una base muy equitativa a los impuestos sobre la tierra.

## Crédito y seguros

Según lo ya señalado, el progreso técnico provocó un profundo cambio en la estructura de costos con gran aumento en los gastos fijos. Ellos aparejó una mayor necesidad de capital y aumentó el riesgo en caso de pérdida o disminución de cosechas. Para satisfacer la mayor demanda de capital el crédito adquiere importancia, especialmente en el caso de medianos y pequeños productores que disponen de un capital limitado. Además el crédito constituye una eficaz herramienta para orientar la producción si se lo adjudica para planes de trabajos en lugar de otorgarlo simplemente para una determinada labor.

Desde luego que cumplir plenamente esos objetivos requiere una banca nacional que actúe en forma coordinada con el INTA y otros organismos oficiales. Dado el importante papel que juega el Banco de la Nación complementado por algunos bancos provinciales ese requerimiento es fácil de cumplir si tales bancos actúan con la organización necesaria.

El crédito ha de ser otorgado en condiciones que contemplen la posibilidad de pago de quienes lo tomen tanto en lo referente a tasa de interés como en los plazos de pago. Pero debe distinguirse entre crédito corriente y crédito de fomento. El primero cumple las condiciones antedichas pero manteniéndose en límites de mercado,

pues no debe constituir un regalo que no estimule la producción. En casos especiales se justifica el crédito de fomento, a tasas y condiciones preferenciales, como medida circunstancial para alentar el nacimiento o robustecimiento de actividades de interés nacional.

Por circunstancias ya anotadas el crédito agropecuario registró una gran y peligrosa mora, que llegó a provocar más abandonos de la actividad por parte de los productores que los problemas de escala de sus explotaciones y que puede poner en peligro la continuidad de operaciones de los propios bancos. El mejoramiento último de los precios debe haber aliviado esa situación, pero lamentablemente no es posible verificarlo porque el Banco Central no publica los datos correspondientes posteriores al 31 de diciembre de 1999.

Una propuesta interesante que convendría materializar la formuló tiempo atrás la Federación Agraria Argentina al pedir que el crédito bancario, por lo menos el de las instituciones oficiales, fuera de conocimiento público. Esa medida otorgaría gran transparencia al crédito y obstaculizaría manejos discrecionales.

La anteriormente mencionada mayor exposición al riesgo financiero amenaza a los productores modestos y exige crear adecuada cobertura. Se han creado créditos con seguro para evitar esos problemas pero la verdadera solución

consiste en establecer un seguro integral, que para funcionar plena y eficientemente debería ser obligatorio, según proyectos de ya vieja data.

Corresponde distinguir entre los riesgos, asegurables, que debe afrontar el productor como parte de su actividad y las incertidumbres, no asegurables, capaces de crear problemas que exceden las posibilidades económicas de los productores. Éstos y no los anteriores son los eventos que deben contemplarse mediante la ley de emergencia agropecuaria

### **Organismos oficiales**

Durante los largos años de liberalismo salvaje, como correspondía a un "neonarquismo" que desconfiaba del gobierno y negaba la acción estatal, se debilitó fuertemente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y se eliminaron prácticamente todos los organismos de regulación y control que existían, aun aquellos de larga tradición como la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos.

Conviene en primer término fijar las condiciones que debe reunir la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Muchas entidades agropecuarias preconizan su transformación en ministerio. Pero en rigor, esa inquietud expresaría el deseo de una política agropecuaria autónoma, que, de acuerdo con lo expresado en el comienzo de esta

nota, en el largo plazo sería perjudicial para el propio sector. Una política agropecuaria debe insertarse en una política nacional armónica con énfasis en un fuerte desarrollo social. Consideramos conveniente que exista un Ministerio de Economía conductor de toda la política económica en cuya órbita funcionen todas las secretarías que requiere la actividad económica, como agricultura, industria, comercio, etc. La tan mentada autonomía podría conducir a no considerar el interés nacional.

Una vez oímos a un secretario de agricultura y ganadería de un gobierno militar proclamar orgulloso que su objetivo era lograr altos precios de los productos agropecuarios y bajos precios de los insumos necesarios. Aterra que personas con pensamiento tan sectario y simplista exhiban título universitario y ejerzan funciones de gobierno. Una lógica elemental indica que debe bregarse porque los precios en general tengan el nivel más justo posible, en beneficio de todo el país y como la mejor vía para el desarrollo sectorial en el largo plazo.

Otro aspecto que debe aclararse es el papel del secretario de agricultura. También para muchas entidades agropecuarias, el secretario de agricultura y ganadería debe ser el vocero de los intereses agropecuarios frente al gobierno, opinión verdaderamente disparatada. En primer lugar, configura una autocastración de las entida-

des agropecuarias, constituidas precisamente para defender sus intereses frente al gobierno, efectuando las gestiones que sean necesarias. El secretario de agricultura y ganadería es un miembro de un poder ejecutivo encabezado por el presidente de la Nación, que se supone que llegó a su cargo comprometido en un programa, que al ser apoyado por el electorado, se convierte en la voluntad del pueblo. Por lo tanto, ese secretario es un ejecutor de la política y no el vocero del sector.

Por cierto, ha tener contacto con las entidades agropecuarias y puede coordinar con ellas la instrumentación de las leyes y los decretos, pero no son las entidades agropecuarias las que determinan las cuestiones de fondo.

La supresión de la Junta Nacional de Carnes dejó al Gobierno sin un organismo capaz de regular los mercados e intervenir en los precios. Tímidamente se intenta ahora, por medio del recién creado Instituto de Promoción de la Carne Vacuna, remediar el problema que afecta a la comercialización. Algo parecido ocurrió con la leche, ya que, como se ha visto antes, se disolvió el organismo de concertación.

La ausencia de las juntas nacionales de Carnes y de Granos hace difícil intervenir en el mercado para lograr plena transparencia. Sea bajo la forma de organismos centralizados o descentralizados, el gobierno debe recuperar los

instrumentos de manejo de esas áreas.

Mención especial merece el INTA. La tecnología no es social ni económicamente neutra; resulta peligroso importarla indiscriminadamente. Es imprescindible una dirección y supervisión nacional, que, atendiendo a las condiciones inherentes a nuestra propia disponibilidad de factores, cree las técnicas necesarias o adapte las existentes, para asegurar su manejo en beneficio de los intereses del país, y evite riesgosas dependencias tecnológicas. El gobierno debe contar con un plan económico que establezca los lineamientos generales de la política tecnológica, dentro del cual el INTA programará sus actividades.

La ejecución del programa requerirá que esa institución recupere plenamente su originaria autarquía financiera y funcional. Su actual plantel técnico se encuentra disminuido y envejecido. Es necesario robustecer y jerarquizar al personal, retribuyéndolo adecuadamente y exigiéndole una eficiencia acorde con su dedicación exclusiva.

Quizá lo más relegado ha sido el área de extensión. Prácticamente habrá que reconstruir el servicio de extensión, previsto en la ley originaria como la atención al productor y su familia orientada no sólo a su capacitación técnica sino a su elevación integral. Tal servicio resulta indispensable en las

zonas y estratos sociales menos desarrollados; para productores de más nivel podrá bastar el asesoramiento (esencialmente apoyo técnico) que podría irse delegando a grupos de productores en la medida en que éstos adquieran capacidad económica.

En cierto momento se preconizó que el asesoramiento debería quedar a cargo de la actividad privada, por ejemplo empresas productoras de insumos. Tal cosa produciría un peligroso sesgo técnico pues lógicamente las empresas preferirán dirigirse a los grandes productores que constituyen fuertes clientes; tendrán menos interés por la gran cantidad de modestos y dispersos productores que no alcanzarán mayor importancia como compradores.

## Tierra

Este punto figura al final del trabajo, no por ser menos importante sino porque requiere tener una idea bastante completa de todos los aspectos del sector agropecuario antes de enfocarlo. En primer término, debe señalarse el cambio que ha habido en los últimos 20 ó 30 años. Lo clásico era la subutilización de la tierra en la gran explotación, la estancia dedicada a la cría o engorde del ganado vacuno. Esa subutilización de la tierra, que provocaba, evidentemente, un rendimiento inferior al potencial, se explicaba porque debido a la extensa superficie, el ingreso era lo suficientemente alto

como para satisfacer las necesidades del propietario. Además, la valorización de la tierra compensaba con el paso del tiempo dicha subutilización.

El esquema se alteró principalmente a partir de 1976, cuando el ministro Martínez de Hoz promovió una reforma impositiva que elevó sustancialmente la contribución sobre la tierra. Este impuesto era de jurisdicción provincial, pero siendo un gobierno dictatorial, pudo establecer por su cuenta una política para todas las provincias. Pese a que disminuyó la progresividad, tuvo sin embargo un impacto sobre las grandes explotaciones. La tenencia de tierra improductiva empezó a no ser conveniente económicamente por la carga impositiva. Por otra parte, hubo un profundo cambio en la economía nacional. El mayor dinamismo de la economía impulsó la consideración del costo de oportunidad del capital representado por la tierra. En los últimos años hubo una concentración de las explotaciones, con una gran participación de la agricultura, tanto en las grandes como en las pequeñas explotaciones, pero con diferencias crecientes de rentabilidad a favor de las primeras, gracias al nivel de tecnificación que podían alcanzar.

El problema actual de las grandes explotaciones no es la subutilización de las tierras, sino el problema social que significa la desaparición de la clase media, cuando esta gran explotación sustituye

a las pequeñas y medianas empresas agropecuarias. Resulta interesante, aunque no satisfactoria, la evolución que tuvo la propiedad de la tierra. En los viejos tiempos, la agricultura estaba casi inexorablemente ligada con los chacareros arrendatarios; luego, por la vía de las leyes de transformación agraria, éstos fueron desapareciendo, obligados a transformarse en propietarios o a abandonar la tierra. Desde 1955 predominan los propietarios tanto en las producciones agrícolas como en las ganaderas, pero en los últimos años se produjo un proceso inverso, a partir de la modificación de la ley 13.246 de Arrendamientos. La primitiva ley sólo permitía contratar por una sola cosecha una sola vez con la misma persona.

Con la modificación es factible que este contrato se renueve indefinidamente. Esto dio origen a un alarmante proceso que llega a límites peligrosos. El INTA acaba de señalar que la tierra arrendada abarca el 50% de la superficie con granos y aporta el 65% de la producción de éstos (*La Nación*, 20/08/03, secc. 5 pág. 4). Se produjo un profundo retroceso. Si antes el chacarero "golondrina" alquilaba la tierra por pocos años, ahora esto se agrava porque se reduce a un solo año, con el peligro que ello implica para la conservación del suelo.

Se da además un hecho curioso: antaño las leyes de arrendamiento se dictaban para proteger al arrendatario, que era la parte dé-

bil, frente al propietario. En la actualidad los fondos de siembra constituyen la parte fuerte e imponen sus condiciones al propietario. Tales circunstancias hacen pensar si no será necesaria una nueva ley de arrendamientos que actúe en defensa del propietario, frente a estos grandes arrendatarios.

También en los últimos años se produjo un hecho que se ha denunciado reiteradamente: la extranjerización de la propiedad. Grandes empresas y millonarios extranjeros adquirieron superficies muy considerables, tanto en la región pampeana como en otras áreas, lo cual no es saludable. No son pocos los países que tienen leyes que limitan el acceso a la tierra por parte de los extranjeros. La Argentina lo prohíbe en el caso de zonas fronterizas, aunque muchas veces se ha pasado por alto esa limitación legal. Sin duda es un aspecto que merece una especial atención, porque grandes superficies en manos extranjeras, sin llegar a la xenofobia, no son adecuadas. Es distinto a lo que sucedía a principios del siglo XX, cuando muchos inmigrantes entraron al país. Algunos tuvieron acceso a la tierra y otros fueron simplemente arrendatarios, pero no faltaron los extranjeros propietarios de pequeñas explotaciones, que no tenían el desarrollo tecnológico ni la influencia que pueden alcanzar las decisiones de los grandes propietarios actuales, cuyos objetivos no siempre coinciden con los del desarrollo nacio-

nal.

Si bien la concentración de las explotaciones produjo la liquidación de muchos minifundios, sin duda todavía subsiste gran cantidad de ellos, especialmente fuera de la región pampeana y es un problema que reclama soluciones. Existen paliativos que procuran mejorar en algo los ingresos de los minifundistas, pero no pasan de esa condición. La solución consiste en dotar de más tierra al minifundista, o lograr que pasen a formas más intensivas de producción y, en última instancia, que algunos de ellos cesen en sus explotaciones.

Convendría un plan de largo aliento que contemplara el retiro de aquellos minifundistas de avanzada edad, que podrían ser compensados por vía de jubilaciones adecuadas, de modo de convertir minifundios contiguos en una explotación de tamaño más conveniente, o también la expropiación de tierras para ubicar a los minifundistas. Acaban de aparecer proyectos orientados en ese sentido: uno es en la provincia de Buenos Aires y otro por parte de la Federación Agraria, que apuntan a resolver esa situación. Esto implicaría la refundación del disuelto Consejo Agrario Nacional<sup>6</sup> organismo que podría encarar programas de este tipo, desde luego que con una adecuada financiación. En estos casos es ne-

cesario expropiar tierra para reubicar a los minifundistas. La solución por vía de la tierra fiscal es imposible. Ya hace bastantes años, estudios del Consejo Agrario Nacional determinaron que la cantidad de ocupantes de las tierras fiscales superaba la extensión disponible si se pretendía dar a cada uno una unidad económica. Por lo tanto, más allá de los programas que apunten a que los minifundistas dejen sus explotaciones, porque ya han pasado la edad productiva, siempre habrá una gran cantidad de ellos que deberán reubicarse. Para ello no habrá otra solución que expropiar tierras, a menos que haya acuerdos con los propietarios. Dichas expropiaciones tendrán que efectuarse según el valor de productividad.

También puede combatirse el minifundio, haciendo que ciertas explotaciones abandonen su producción actual y se orienten a actividades más intensivas que pueden desarrollarse económicamente en menor superficie. Por ejemplo, un minifundio dedicado a granos puede constituir una unidad económica si se orienta a horticultura, granja, etc. Está claro que esto requiere capacitación y aporte de capital. Por lo tanto, los programas de reconversión deben contemplar posibilidades de aportar capital y conocimientos técnicos. El combate al minifundio de-

<sup>6</sup> Consejo Agrario Nacional. La tierra en la Argentina. Programa de acción del Consejo Agrario Nacional, Bs. As., abril 1975.

be ser uno de los lineamientos principales de una política agraria.

En lo que hace a los recursos naturales, existen serios problemas que acaban de señalar el INTA en un reciente documento (*La Nación*, 6/12/03, secc. 5, pág.

11), ya que una excesiva agricultura pampeana concentrada en la soja atenta contra la conservación del suelo, y ese mismo proceso negativo se produce fuera de la región pampeana, en áreas menos aptas.

## PROBLEMAS DEL Desarrollo

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México

Vol. 34, núm. 133, abril-junio, 2003

### ÍNDICE

#### EDITORIAL

#### ARTÍCULOS

Sobre la teoría neoclásica de la integración  
ALFREDO GÜERRA-RODRIGES

Costos del ALCA para América Latina y el Caribe: el caso de los servicios  
FRANCISCO / FERNANDO SAAVEDRA

El MERCOSUR en la estrategia de desarrollo económica de Brasil  
VÍCTOR M. SORIA

Eliminación de las medidas antidumping en el acuerdo de la "práctica desleal" al debate sobre los efectos antidumping en el hemisferio occidental  
GERMÁN A. DE LA REZA

La percepción del riesgo país en el caso americano. ¿Qué variables son relevantes?  
ARTURO RODRÍGUEZ CASTELLANOS,  
JUAN CARLOS AYALA CALVO Y  
TXOMIN ITURRALDE JAINAGA

Los senderos de la transformación productiva de América Latina  
ALEXIS MERCADO Y PABLO TESTA

The FTA as a Three-Level Bargaining Game  
ANIL HIRA

#### COMENTARIOS Y DEBATES

Reflexiones, OMC en Cancún  
HORACIO SOBARZO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector:  
Jana Ramona de la Cruz  
Coordinadora de Humanidades:  
Olga Elizabeth Hansberg Torres

Director del IIEC:  
Jorge Bosco Kurihara  
Secretaria Académica del IIEC:  
Rosario Pérez Espinoza

Secretario Técnico del IIEC:  
Luisito Reyes Guzmán

Directores de la Revista:  
Fátima Iglesias Cosío

#### REVISTA DE REVISTAS

#### RESEÑAS

Al *Free-Trade Area*, Enjuar el fin de la *Integración económica*, de Alain Muscat y Victor M. Soria (coordinadores)  
EFREN CUAUHTEMOC MARIN LÓPEZ

Saberano y desarrollo regional/EI México que queremos, de Úrsula Oswald (coordinadora)  
ÚRSULA OSWALD SPRING

Pobreza, teoría e historia, de Verónica Vilbrazpe  
ARTURO DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ

Estudios migratorios latinoamericanos, del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos  
MUSANA MARRINI

Estrategias competitivas de la industria alimentaria, de Carmen del Valle y José L. Sábido (coordinadores)  
LAURA FLORES

#### ACTIVIDADES EN EL IIEC

#### NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALS

#### GUIDELINES FOR SUBMITTING ORIGINALS

A la venta en librerías de la UNAM, suscripciones y venta: Depto. de Venta del uso: Torre de Humanidades, 1er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO. Tels.: (52-55) 5623-0080, Fax: (52-55) 5623-0124, 5623-0097. Correo electrónico: [ventas@iiecvolador.unam.mx](mailto:ventas@iiecvolador.unam.mx).

Calles de México: Departamento de la Revista, Torre 7 de Humanidades, 5o. piso, Calles de México, Tels.: (52-55) 5623 0105, 5623 0074, Tel./Fax: (52-55) 5623 0097, con

Atención de la Dirección, Ciudad Estelar, Iglesia Luján.

Correo electrónico: [seprebas@seprebas.unam.mx](mailto:seprebas@seprebas.unam.mx)

Comente en la página: [http://www.iiec.unam.mx/revistas/idx\\_desarrollo.htm](http://www.iiec.unam.mx/revistas/idx_desarrollo.htm)

La edición estuvo a cargo de la Dirección de la Revista, Fátima Iglesias Cosío, Secretaria Académica, Verónica Vilbrazpe y Carolina González de Peraza. Coordinadora de procesos de edición, producción y diseño: Raül Duque Lucheno. Ideas originales de portadas: UNAM.

