

LOS CAMBIOS RECIENTES EN LA DISTRIBUCION Y TENENCIA DE LA TIERRA EN EL PAÍS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGIÓN PAMPEANA: NUEVOS Y VIEJOS ACTORES SOCIALES

Daniel Slutzky (*)

Septiembre/2010

I.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar los profundos cambios estructurales que ha experimentado el conjunto del subsistema agrario del país y en particular, la región pampeana en los últimos veinte años, y su correlato social en términos de los actores sociales involucrados.

Se ha trabajado básicamente con información secundaria, particularmente del Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002, acudiendo a fuentes bibliográficas que mediante estudios de casos y/o encuestas por sector social y región, ilustran cualitativamente la información censal.

Inicialmente se analiza el impacto de las políticas neoliberales y de convertibilidad sobre el subsector agropecuario, enfatizando las consecuencias sociales del modelo concentrador y excluyente; (“II: Una visión retrospectiva de la expansión agraria en el país en las últimas dos décadas (1980-2000”).

Seguidamente se intenta establecer las líneas de transformación de las estructuras agrarias en términos de la distribución de la tierra, de la producción y las formas de tenencia de las mismas; (III: “Una visión de conjunto de la distribución y formas de tenencia de la tierra 1988/2002”).

Por último, se analizan aspectos salientes de la estructura social agraria en relación a los emergentes actores sociales de aquellas transformaciones estructurales, señalando como hecho fundamental la significativa mayor heterogeneidad de tales estructuras. (IV: Nuevos y viejos actores sociales”).

(*)Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); Centro de Investigaciones Agrarias y Agroindustriales (CIEA) Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

II.- UNA VISION RETROSPECTIVA DE LA EXPANSIÓN AGRARIA EN EL PAÍS EN LAS DOS ÚLTIMAS DECADAS (1980-2000)

i- La década de los 90' globalmente se caracteriza por una intensificación de la incorporación de capital como requisito de una producción agropecuaria competitiva, tanto en las zonas pampeanas como extrapampeanas. Se dice intensificación, porque el proceso de capitalización de la producción agropecuaria viene de lejos -décadas de los 70-80: agriculturización, revolución verde, nuevas variedades híbridas, mecanización, agroquímicos, etc.-, pero adquiere intensidad en la década pasada, digamos un salto cualitativo con la incorporación de capital, evidenciado en una alta inversión por unidad de superficie y por hombre ocupado.

En este sentido, pasamos de una producción rural relativamente "extensiva" a una "intensiva", en la cual la incorporación de nuevas tierras al cultivo -que se produce en la región pampeana y especialmente en el NOA y NEA-, va acompañada con una intensificación de capital por unidad de producción.

Capitalización del agro, especialmente en el subsector agrícola: nuevas variedades de semillas transgénicas, agroquímicos, diversidad de maquinarias, siembra directa, pulverizadoras, tractores de mayor dimensión, cosechadoras mecánicas de zafras tradicionalmente manuales-ejemplo, caña de azúcar, algodón-, equipamiento de riego, infraestructura de producción (ejemplo, espaldera en los frutales), agricultura de precisión, etc.

Este proceso identificado como de "industrialización de la agricultura" implica, entre otras cosas, una mayor articulación/dependencia de la producción primaria con respecto al conjunto de la cadena agroindustrial.

Como afirma el Ing. Agr. Horacio Giberti , se puede apreciar la magnitud del cambio si se compara el largo plazo, es decir, la agricultura pampeana del período de "desarrollo hacia fuera" en el cual, el productor tenía que adquirir muy pocos insumos, casi exclusivamente la bolsa de arpillera, y

hacerlo en la etapa final de la producción, con la situación actual en que los insumos constituyen alrededor del 50%-55% del costo de producción en la agricultura pampeana, debiendo ser adquiridos al inicio de la producción, lo cual ha incidido fuertemente en el aumento de los requerimientos financieros de corto plazo.

Se debe remarcar que esta no es una tendencia de un subsector de la producción agropecuaria, sino que cubre las distintas ramas de la misma, con mayor o menor intensidad, la producción pampeana como las economías regionales, la producción agrícola como ganadera; y en este sentido, la expansión sojera bajo este paradigma tecnológico es solo un ejemplo de la tendencia señalada.

Los cambios señalados más arriba en relación al proceso productivo, a la incorporación de nuevas tecnologías intensivas en capital dieron como resultado un aumento significativo de la producción agropecuaria, particularmente del área implantada con cultivos y de la producción. En este sentido, el impacto mayor ha sido en el subsector agrícola: el área implantada en todo el país pasó de 30.8 millones de hectáreas en 1988 a 38.1 millones en el 2002 y ese aumento se debe casi en su totalidad al crecimiento del área sojera; esta oleaginosa pasó de ocupar 4.7 millones de hectáreas en 1988, a 11.7 en el 2002 , tendencia que continúa hasta nuestros días: en el ciclo 2009-2010 se implantaron alrededor de 19 millones de has. La producción de soja pasó de 6.5 millones de toneladas en el primer año a 54.8 en el presente ciclo agrícola .

Y este proceso de expansión del área sojera se produjo fundamentalmente por la incorporación de nuevas áreas geográficas a la producción como en el NOA y NEA, a la sustitución parcial de áreas ganaderas de campo natural y aún de áreas forrajeras, por áreas sojeras – especialmente en la zona pampeana – y en menor medida, por la reducción de cultivos tradicionales como trigo y maíz.

De esta manera, si en la década del 70^ hacíamos alusión a que la producción de “commodities” en la zona pampeana se había reducido a cinco cultivos- trigo, maíz, girasol, sorgo y soja-, reduciéndose significativamente la producción de cebada, centeno, trigo candeal, etc., hoy esa tendencia se ha concentrado en la soja: hacia 1988 la soja ocupaba el 36% del área implantada con esos cinco cultivos y en 2009/10 la soja cubre aproximadamente el 70% del área implantada con ellos, es decir se observa una tendencia marcada al monocultivo sojero con consecuencias no

deseadas en la sustentabilidad de la producción por deterioro de los suelos sin rotaciones y a una dependencia de un solo producto que se constituye en el principal aportante de divisas del país.

El subsector ganadero experimentó en su conjunto y comparado con el agrícola, un largo estancamiento que prácticamente llegó hasta mediados del presente decenio y que en los últimos cinco años de la presente década pasó a una reducción significativa del stock; los datos de SENASA dan una idea de este impacto: en el segundo semestre del 2009 se aplicaron aproximadamente 52 millones de vacunas frente a las 57.7 del 2008.

Esta rápida mirada a la ganadería no debe ignorar la introducción de cambios productivos muy importantes, habida cuenta que durante el período 1980-2000 si bien se redujo el stock ganadero, también se redujo significativamente el área física ocupada por la ganadería en la zona pampeana; el mejoramiento de las prácticas sanitarias, el mejoramiento genético, particularmente en zonas del NEA y NOA permitieron el aumento del stock en los dos decenios señalados.

ii. esta nueva situación tiene que ver con el marco macroeconómico de la convertibilidad y sus políticas conexas implementadas en el decenio de los 90[^]: tipo de cambio fijo, apertura indiscriminada, tasas de interés reales muy altas, imposición alta y, en general, precios relativos campo-ciudad desfavorables para el campo.

En este contexto cabe señalar también la eliminación de los organismos públicos de regulación de distintas producciones que tendían tanto a proteger a los pequeños y medianos productores como a defender el valor de las exportaciones del país: Junta Nacional de Granos, de Carnes, Junta Nacional del Algodón, de la Yerba Mate, del Azúcar, así como el cese de funciones del Consejo Agrario Nacional.

- La necesidad de capital que implica este tipo de agricultura derivó en un aumento de la deuda agraria, que se multiplicaba exponencialmente por los altos intereses y los reajustes aplicados por el sistema financiero. A mediados de la década pasada la Federación Agraria Argentina estimó que dicha deuda entre los pequeños y medianos productores ascendía aproximadamente a \$ 6.000 millones.

Como consecuencia de esta situación, un número apreciable de pequeños productores perdieron sus tierras mediante el remate de las mismas que estaban hipotecadas; si no perdían la

propiedad debían ceder la producción de sus tierras a un tercero, puesto que no tenían capacidad económica para producir por su cuenta.

Así mismo, ante esta conflictiva situación, la defensa de los intereses de pequeños chacareros llevó al surgimiento de nuevas organizaciones que tomaron acciones directas tendientes a impedir estos remates; un caso paradigmático de estas nuevas organizaciones ha sido la constitución del Movimiento de Mujeres en Lucha.

- el incremento de la producción agrícola pampeana se produjo en la década del 90 en el marco de grandes variaciones de precios, sobretodo internacionales, revirtiéndose los aumentos de los primeros años hacia la mitad de la década, produciéndose caídas sustanciales de los precios en los dos últimos años de los 90; posteriormente a partir de la crisis del 2001 los precios agrícolas experimentan una sensible tendencia a la suba que llega a nuestros días.

-con respecto al deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores en la década de los 90^`y a los términos negativos de los precios campo-ciudad, el trabajo de Miguel Peretti realizado para la zona núcleo de Buenos Aires – entre las mejores tierras del país -, y para una unidad representativa de este sector (180 hectáreas), es claramente ilustrativo. En este trabajo “se observa claramente el profundo deterioro que sufre la capacidad de compra minorista (ingreso familiar) del resultado de la empresa agrícola en la década de los noventa. Dicha reducción de ingresos reales por hectárea agrícola alcanza al 49% comparando los promedios del período postconvertibilidad (92/98) con el paralelo de la década anterior (82/88). Ese hecho, aunado a la pequeña superficie media que poseía la mayoría de los productores del área estudiada, creemos que explica gran parte de las transformaciones que se producen en el sector agropecuarios, tanto de la zona núcleo como de la región pampeana en general”

Dicho investigador del INTA, agrega “Como conclusión se puede afirmar que la aplicación de toda la tecnología disponible (en labranza, en genética, agroquímicos, etc.) intensificación del uso del suelo y cambio en la combinación de productos, **sin variar el tamaño de la explotación, no alcanzó en la postconvertibilidad para sostener el ingreso real de la empresa agrícola en la zona núcleo**” (subrayado de nuestro).

Concluyendo que si bien el país aumentó significativamente el volumen exportado de productos agropecuarios y de manufacturas de origen agropecuario, “miles de pequeñas y medianas

empresas que por muchos años habían sido viables y sostenibles y por tanto competitivas, dejaron de serlo en la década del 90` "(idem llamada 4,) .

Comparativamente, la información recabada en este estudio para los productores más grandes-promedio 1300 has.-, muestra que antes esta situación de deterioro , éstos utilizan la estrategia de incrementar la escala en una forma significativa "mediante el alquiler de tierras dentro y fuera de la zona núcleo, incrementando la productividad de los factores fijos (asalariados permanentes-de conducción y de campo-, y maquinarias) y utilizando como principal herramienta tecnológica la siembra directa" (idem. llamada 4).

- la sobrevaluación del peso en la convertibilidad y la apertura de la economía implicó también la reducción de costos agrícolas mediante la introducción de nuevas tecnologías como las señaladas, hecho que fue posible para los productores empresariales, debido a la relación de precios favorables de las commodities frente a muchos de estos insumos importados, relativamente abarataados por la apertura del comercio internacional.

Resumidamente, "a partir de las nuevas reglas de juego y debiendo tomar como dato el nivel de precios internacionales de las commodities agropecuarias, la rentabilidad de las explotaciones pampeanas "agriculturizadas" pasó a depender exclusivamente de la productividad de los factores, dado que, tanto la imposibilidad de hacer lobby para la fijación de tipos de cambio diferenciales, como las oportunidades de arbitraje generadas por las altas tasas de inflación, habían dejado de existir. De manera que la única variable de control en manos de los productores paso a ser el costo de producción y la incorporación de tecnología era la única variable abierta para minimizarlo".

iii. Ahora bien: qué sector de productores -y demás agentes sociales vinculados a la producción agraria, contratistas, pool de siembra, etc.-, estaban en condiciones de incorporar la nueva tecnología e incorporar mayores superficies trabajadas? Qué sectores contaban con el capital suficiente o tenían acceso al crédito competitivo, como para hacer esas inversiones?.

Evidentemente no lo estaba el "pequeño productor", endeudado, sin acceso al crédito o con acceso pero a tasas altísimas, o sencillamente sin el capital inicial suficiente para desarrollar una producción competitiva; adicionalmente las nuevas tecnologías mecanizadas requerían para ser rentables de extensiones mayores o ceder parte del valor generado en la explotación, a otros

agentes sociales, contratistas, etc.; de allí surge también el fenómeno del pequeño "rentista" que no tiene capacidad financiera para producir en sus escasas tierras y las trabaja por contratistas u otros agentes. Por ejemplo, en la zona núcleo pampeana se considera que a mediados de la década pasada el 84% de las explotaciones -5555 unidades-, estaba por debajo de la superficie mínima - 200 hectáreas, para ser rentables. (ver Cuadro III.4).

Por tanto, sólo grandes y medianos productores, pool de siembra, grandes sociedades anónimas agropecuarias estaban en condiciones de hacerlo, incluso muchas de ellas con acceso al crédito internacional abaratado en relación a los precios internos.

iv. Efectos sociales producidos por este proceso en la década del 90'

concentración productiva y de tierras: las grandes unidades concentran cada vez una parte mayor de la producción, por aumentos de productividad, tanto en tierras propias ó apropiadas a los pequeños productores, como en tierras arrendadas; se expanden tanto en la región pampeana, como en el NOA y NEA por incorporación de frontera agrícola, motorizada por la posibilidad de tierras comparativamente baratas, como por la posibilidad de extender el boom sojero a esas nuevas y productivas tierras. (Cuadro N^o III.4).

Los estudios de avanzada existentes al respecto -Pergamino, Marcos Juárez y La Pampa - muestran un aumento significativo en el número de explotaciones de más de 1.000 hectáreas a expensas de las pequeñas unidades. Más adelante se analiza en detalle este proceso.

Pérdida del peso productivo y lenta pero paulatina reducción del peso de la pequeña y mediana producción; en esos mismos departamentos los datos existentes muestran una reducción significativa en el número de explotaciones de hasta 200 hectáreas (Cuadros III.2 y III.3).

- Un reciente estudio sobre Entre Ríos muestra que la superficie cultivada aumentó tres veces en el último decenio, debido en gran parte a la expansión de la soja, mientras el número de pequeños productores bajó de 27 a 20 mil.

Esta expansión agrícola contrasta con la desocupación en los principales centros urbanos cabeceras de esas áreas en expansión -Concordia: 18.3%, Paraná: 15.4%, (2003)-, en cuyos municipios se constatan los records productivos, pero también los déficits fiscales lo que los

imposibilita de constituirse en impulsores de nuevas actividades y generación de trabajo, y en donde sus trabajadores, los que producen ese boom productivo, cobran en bonos provinciales devaluados, mientras los productos exportables se convierten en dólares.

- De todas maneras, y no es un dato menor a registrar para el desarrollo de políticas hacia el sector, estas explotaciones no hay que darlas por muertas ni mucho menos, ni subestimar su peso actual y no solo en términos relativos -constituyen en la región pampeana aproximadamente el 70% de las unidades-, sino por su peso numérico absoluto y más concretamente por el impacto dinamizador que tradicionalmente han tenido en el conjunto de la ocupación, demanda de productos industriales adquiridos en la cooperativa o el almacén local y por tanto, en el ámbito rural-urbano que incluye un impacto positivo en las pequeñas localidades.

La desaparición de muy pequeños productores, marginales, de subsistencia, comunidades indígenas, se ha producido particularmente en el NOA-NEA con la apertura de la frontera, el desmonte y la consiguiente revalorización de tierras para cultivos extensivos en áreas ocupadas por esos pequeños productores que directamente son desalojados.

La mecanización de las cosechas de caña de azúcar, algodón, poroto, no requiere, como en el pasado, "fijar" mano de obra a la tierra para tenerla disponible en las épocas de mayor demanda, en las cosechas.

Algunos análisis marxistas sobre el desarrollo del capitalismo afirmaban justamente que no cabe esperar un completo desalojo de la pequeña producción en la agricultura, pues los propios capitalistas tienden a restablecerla cuando la ruina de los campesinos llega demasiado lejos y se quedan sin mano de obra, especialmente para las cosechas; la historia de los ingenios del NOA y la fijación de la población indígena en la Puna y en distintas fincas de los mismos ingenios, es un ejemplo de esto. De todas maneras, esa corriente coincidía que en el largo plazo, la tendencia era a la reducción/extinción del campesinado y su sustitución por explotaciones capitalistas con trabajo asalariado y mecanización.

Se produce cada vez más una brecha tecnológica mayor entre pequeñas/ medianas y grandes explotaciones que se evidencia en distintos índices, como por ejemplo los rendimientos físicos por hectárea. Las estadísticas promedio esconden esta situación: 2 toneladas de trigo como promedio

nacional, cuando la mayor parte de la producción del cereal proviene de unidades promedio de entre 3-4 ton/ha; lo mismo ocurre con el maíz y, en menor medida con la soja.

- Este proceso ha implicado una drástica disminución de la población ocupada en la producción; se manifiesta profundamente en las regiones extra-pampeanas con la casi total mecanización de las cosechas de las producciones tradicionales -caña, algodón, poroto,- y la mecanización de otras etapas del ciclo agrícola. Si bien esta era una ocupación transitoria, esa transitoriedad implicaba 6/7 meses del año, como en el caso de la caña de azúcar y a la vez, los mismos trabajadores podían rotar en las cosechas señaladas, contribuyendo a generar ingresos sustantivos en la población pobre del área, lo que a su vez, generaba la actividad de los pequeños centros urbano. Esa masa de dinero -muy reducido en términos individuales, pero considerable en su conjunto-, queda hoy en manos de esos enclaves productivos y escasamente se derrama en el reducido personal empleado.

Para tener una idea de esta sustitución de cosecha manual por cosecha predominantemente (90%) mecanizada en el algodón, señalamos que en 1998 se hubieran requerido aproximadamente 123.400 cosecheros y en cambio se ocuparon un total de 15.329 Imaginemos el impacto de esta magnitud sobre el conjunto de la economía y condiciones de vida de la ya empobrecida población regional.

Debe tenerse en cuenta que este fenómeno no solo afecta a los tradicionales "obreros con tierra" del NOA y NEA, sino a una gran cantidad de pequeños y medianos productores -originados en los procesos colonizadores de la primera mitad del siglo pasado-, cuyos hijos participaban como mano de obra de esa cosecha y que ahora se ven privados de esa fuente complementaria pero muy importante, de ingresos monetarios. Recordemos que cada vez más, como lo muestran los estudios de Murmis-Giarraca, la pequeña producción subsiste con ingresos extra-prediales, que la pluriocupación es una de las principales estrategias de sobrevivencia de estos productores y que en parte es esta la razón que explica su notable resistencia a desaparecer.

Además, la sustitución productiva de algodón por soja implica una menor demanda efectiva de mano de obra que se suma a la mecanización de cosechas para explicar la enorme disminución de la población ocupada en el agro en estas regiones.

En la producción pampeana, la cual ya estaba mecanizada desde sus orígenes, la agriculturización de los noventa ha tenido un impacto de gran magnitud como expulsora de fuerza de trabajo agrícola, particularmente como efecto de las innovaciones tecnológicas mencionadas, en particular, la siembra directa; a título de ejemplo se puede señalar que las tareas directas requeridas por el cultivo de soja desde la preparación del suelo hasta la entrega del producto al centro de acopio, es de 2 horas 30 minutos por hectárea con siembra directa – y el doble de tiempo operativo con siembra convencional-, lo que significa que para la producción de 500 has. se requieren 155 jornales aproximadamente, es decir la fuerza de trabajo de un trabajador durante medio año. Si bien el significativo crecimiento de la superficie agrícola podría haber contrabalanceado esta tendencia, el impacto de la sustitución de la siembra tradicional o convencional por la siembra directa en todos los cultivos pampeanos ha reducido enormemente los requerimientos de fuerza de trabajo agrícola.

Giberti, en el trabajo citado anteriormente, afirma que la PEA agropecuaria ha disminuido de 1.6 a 0.9 millones en el último decenio, para evidenciar que el campo es fundamentalmente expulsor de población porque se tecnifica y requiere menos trabajo directo.

La concentración de producción señalada cambia la relación entre el subsistema agropecuario y el urbano comercial/industrial/público/servicios localizado en los alrededores o cabeceras de esas áreas que experimentan un boom productivo.

Las medianas/grandes unidades de producción adquieren su diversificada y creciente demanda de insumos, servicios, etc. en los grandes centros urbanos y no en las localidades intermedias. Un ejemplo clásico de esto es la casi desaparición de las divisiones de “ramos generales” en las cooperativas agrícolas pampeanas, que se han reducido -las sobrevivientes-, en la comercialización de granos, pero no compiten en la venta de agroquímicos y de distintos insumos agrícolas. También, las mejoras en el transporte carretero, la desaparición del ferrocarril y sus estaciones, las actividades alrededor de la misma, explican la reducción /desaparición de estos pequeños centros y sus posibilidades de generar producción y empleo.

Así mismo, cabe señalar la creciente oligopolización de los mercados agropecuarios, es decir, la concentración existente en los mercados donde la pequeña producción compra sus insumos y vende sus productos. También la gran producción está frente a tal oligopolización, pero evidentemente por su capacidad de compra en grandes cantidades, su posibilidad de fletar un

convoy de tren directamente al puerto, su posibilidad de diversificar riesgos climáticos produciendo en distintas áreas, sus posibilidades de jugar en los distintos mercados a futuro, -su integración agroindustrial, en muchos casos, etc.-, les permite negociar en mejores condiciones frente al resto de la cadena agroindustrial y retener una mayor parte del valor generado que, en el caso de la pequeña explotación, se traslada a esos eslabones más fuertes de la cadena.

v.- Ahora bien: La penetración/intensificación del capital en la producción agraria, encarnado básicamente por las nuevas tecnologías señaladas, es prácticamente un fenómeno generalizado en la transformación del mundo agrario preindustrializado, aún en las experiencias de distinto signo ideológico/político.

Su correlato, la expulsión de la población del campo es una consecuencia directa de esas transformaciones, aunque las distintas modalidades de desarrollo nacional, el énfasis con que cada país dosificó la incorporación de las distintas tecnologías, ha tenido un gran impacto en el ritmo de ese proceso. Ejemplo: mientras países como EEUU o Argentina se orientaron a intensificar el producto por hombre ocupado, porque la fuerza de trabajo era un factor muy escaso y tenían enormes extensiones a cultivar, debiendo enfatizar las tecnologías mecánicas, básicamente la tractorización, en países con gran oferta de mano de obra -caso Japón-, inician su transformación agrícola enfatizando alcanzar altos rendimientos por superficie, dado que la tierra era el factor más escaso y intensificando el uso de semillas mejoradas, agroquímicos, riego, como tecnologías que logran ese propósito; la incorporación de tecnologías mecánicas, ahorradoras de mano de obra se produce más lentamente. Es decir, la incorporación tecnológica ha respondido a la oferta relativa de factores de producción y a una decidida intervención pública, abaratando mediante medidas fiscales, crediticias o arancelarias, la incorporación de una u otra tecnología.

En los países centrales la mecanización agraria es más o menos paralela a un proceso intensivo de industrialización, por la necesidad de satisfacer la demanda de trabajo industrial y la expulsión de población del campo es de alguna manera "funcional" a esa transformación en proceso.

En nuestro país, la expulsión de mano de obra rural -proceso de migraciones internas- fue funcional al desarrollo industrial en la etapa de sustitución de importaciones, especialmente desde la postguerra hasta fines de los 60`. En ese período, distintas políticas, especialmente la de crédito y arancelaria, permitió una intensificación en la mecanización agrícola, básicamente

tractorización y cosechadoras mecánicas, a la vez que la población expulsada encontraba inserción ocupacional en el desarrollo industrial urbano.

A partir de la década de los 70" y especialmente en la década de los noventa, la expulsión de población de las actividades agropecuarias que hemos señalado, no encuentra inserción productiva en los otros subsectores de la economía y de allí los altos índices de desocupación, subocupación, precarización del trabajo, pobreza, indigencia, que conocemos.

En los países centrales, el crecimiento del subsector urbano industrial, servicios, etc. de la economía, tampoco fue suficiente para absorber la creciente expulsión de población del campo, y han desarrollado políticas de base territorial que han incidido en reducir esa migración, en fortalecer la pequeña y mediana producción, en "fijar" la población en el territorio, tanto para frenar la creciente desocupación urbana como para integrar el territorio, desarrollar una agricultura sustentable, etc. El objetivo de la "multifuncionalidad" de la política agraria europea se orienta en esta dirección. Como se afirma en distintos documentos, la política agraria de la CEE tiende a acercar el mundo rural europeo a la sociedad que está dispuesta a respaldar a la agricultura a condición que los productores ofrezcan alimentos seguros, un medio ambiente sano, etc.

Y ese "respaldo" se efectiviza en la política de protección, subsidios, distintos incentivos y desgravaciones – en conjunto, aproximadamente 1.000 millones de U\$S diarios (2004) -, que tienden a mantener la rentabilidad del pequeño/mediano productor tecnificado y con altos niveles de productividad; pequeño en superficie –comparativamente con nuestras explotaciones-, pero grande en volumen de producción, de tal manera que permita la continuidad del mismo y no sea desalojado de la actividad y de esta manera no presionar sobre los cada vez más reducidos puestos de trabajo urbanos. Es decir, es una política funcional al conjunto del desarrollo nacional, no es una política sectorialista.

Contribuye a esta política agraria el hecho de la "urbanización del campo" que permite la multiocupación de amplios sectores de pequeños y medianos productores que complementan sus ingresos provenientes de la actividad agrícola con actividades de servicio, profesionales, comerciales, en pequeños centros urbanos. La población rural agrupada (centros de hasta 2000 habitantes) en los países centrales, particularmente los europeos, si bien en disminución y muy

por debajo de la que se encuentra en los países dependientes, no debe ser minimizada; por ej., en Francia constituye el 24.5% del total; en España, el 22.4% en el 2000.

Como decimos, esta política tiene por objetivo, seguramente no es el único pero si fundamental, reducir el éxodo rural con su correlato de multiplicación de la desocupación de los grandes centros urbanos que viene siendo un fenómeno creciente. Obviamente, la política de reducción de horas de trabajo semanal (35 horas semanales, en Francia), también contribuye a ese objetivo de reducir los niveles de desocupación, que es el fantasma que hoy recorre el mundo.

Por esto y seguramente por muchas otras razones, es necesario un proyecto nacional que articule los distintos actores/economía del campo y la ciudad en forma realmente integrada y que explícitamente refuerce la situación, hoy endeble, de la pequeña y mediana producción y de los trabajadores del campo, con el efecto multiplicador que la misma tendría en el entorno territorial, sin que esto suponga un retroceso tecnológico ni productivo.

III.- UNA VISION DE CONJUNTO DE LA DISTRIBUCIÓN Y FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA 1988-2002

La información censal permite tener una visión global de la distribución y formas de tenencia de la tierra agraria en el país y los cambios ocurridos en la última década.

La unidad censal es la Explotación Agropecuaria (EAP) y las categorías principales de este análisis se refieren a la escala de extensión en hectáreas de las EAP y a la tenencia de la tierra

La EAP, por definición censal, es la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a los 500m², dentro de los límites de una provincia que independientemente del número de parcelas, produce bienes agropecuarios, tiene una dirección única y utiliza en todas las parcelas que la integran los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.

El productor es la persona física o jurídica (sociedad anónima, SRL, Cooperativa, etc.) que en calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, contratista accidental u ocupante, ejerce el control técnico de la EAP; el productor es tal, independientemente del tipo de tenencia de la tierra:

- Propiedad, es la situación de tenencia cuando se posee título válido de dominio sobre la tierra o se ejerce la plena posesión, aún cuando no se hayan obtenido los instrumentos legales definitivos; incluye como modalidades la propiedad personal, la propiedad familiar y la sucesión indivisa;
- Arrendamiento: la situación en que existe un contrato verbal o escrito en virtud del cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una determinada suma de dinero, siempre que su duración no sea menor a tres años;
- Aparcería: es el contrato verbal o escrito por el cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una proporción o porcentaje de la producción, siempre que su duración no sea menor que tres años;
- Contrato Accidental: es aquél por el cual se adquiere el uso y goce de un predio por un tiempo limitado-no más de dos años- acorde a la actividad productiva. Según la ley, el contrato accidental se establece por dos cosechas, es decir, por lo menos dos años y puede ser renovado;
- Ocupación; es el uso de la tierra con carácter precario, es decir, cuando no existe un título ni contrato escrito que avale la tenencia. La precariedad en la ocupación puede tener dos grados: con permiso del propietario, y de hecho, sin permiso del propietario.

i.- El universo de las explotaciones agropecuarias 1988 – 2002

En el Cuadro Nº III-1 se puede observar una secular y significativa disminución en el número de EAP; si bien es posible que el Censo/2002 y 2008 presenten problemas de subregistro, la tendencia señalada se había iniciado en las décadas anteriores; en efecto, el censo de 1960 registró un total de 471.000 EAP en todo el país; en 1988 tenemos 378.357 , en el 2002, 297.425 y los datos provisorios del Censo Agropecuario 2008 registró 276.581 EAP.

Con respecto a la superficie cubierta, en el 2002 se registran 2.6 millones menos de hectáreas que en 1988 y esta diferencia se registra básicamente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba; aparentemente las inundaciones que se produjeron en el año censal en parte de esas provincias explicaría este subregistro.

La disminución del número de explotaciones se registra en todas las regiones del país y, principalmente, en la zona pampeana que explica el 67% de la disminución total y el resto de las regiones, el 33% .

ii.- Escala de extensión de las EAP

La distribución de las EAP según escala de extensión ha experimentado cambios significativos en el período censal: la reducción en el número total de EAP que se ha señalado anteriormente se produce en las unidades de hasta 500 has. y, mayoritariamente, en las de hasta 100 has.; el 77% de la reducción total de las EAP se explica por la reducción en este último estrato. Cuadro N° III-2.

Por otra parte, las EAP de hasta 500 ha. perdieron aproximadamente 5.7 millones de has., que se redistribuyeron en las unidades de mayor dimensión, principalmente entre las mayores a las 1000 has. De esta forma, el tamaño promedio por EAP pasó de 470 a 587 entre 1988/2002.

Si bien no se está aludiendo a concentración de la propiedad puesto que la información censal no lo posibilita , lo que parece evidente es que se está ante un proceso en que la unidad de gestión agropecuaria, el piso de extensión es significativamente mayor que en el pasado; y esto seguramente tienen que ver con los mayores requerimientos de capital y economías de escala requeridos para alcanzar rentabilidad que, como se planteó anteriormente, no están al alcance de la pequeña y mediana producción.

Este mismo proceso y en forma más acentuada se evidencia en la zona pampeana (Cuadro N° III-3), es decir, una reducción sustancial en el número de EAP y superficie ocupada por las unidades de hasta 500 ha y un pequeño aumento en las EAP mayores de esa dimensión y fundamentalmente, un aumento de la superficie ocupada por las mismas.

La disminución de las unidades de hasta 100 has., en la región pampeana dan cuenta del 55% de la disminución de esas explotaciones en el conjunto del país.

En este caso y a título de ejemplo, se presenta la información referida a una provincia pampeana - Buenos Aires- donde se observa la distribución de la superficie agrícola según la escala de las

EAP: aproximadamente el 60% del área implantada con cereales y oleaginosas se concentra en el 12.2% de las EAP mayores de 1000 ha., mientras que el 40% restante proviene del 87.8% de las explotaciones. (Cuadro III-4).

La tendencia señalada en el sentido de la disminución del peso de las pequeñas unidades, coincide con otros estudios de estratificación de productores agrarios que no se formulan en relación a la extensión de las EAP, sino a criterios que permiten una caracterización más integradora y que apuntan a un rasgo esencial para definir a los pequeños productores, como es el carácter de "unidad familiar" donde el productor trabaja directamente en la EAP y no se contrata trabajadores remunerados permanentes, criterios que se complementan con indicadores de capitalización para segmentar a la vez al conjunto de pequeños productores. En estas aproximaciones al estudio de la pequeña producción se señala que "aunque la superficie no sea una variable considerada, puede suponerse que hay una relación directa entre tipos de Pequeños Productores y el tamaño de las EAP en hectáreas (a mayor nivel de capitalización mayor superficie). Esta relación se verifica según lo esperado en la mayoría de las regiones"

iii.-Los cambios en la tenencia de la tierra 1988 – 2002

Aún cuando la propiedad exclusiva -EAP en que el productor (persona física o jurídica) es el propietario de toda la tierra, es el régimen dominante tanto en lo referido a EAP como a superficie, se observan cambios significativos en la tenencia de la tierra entre 1988 y 2002 para el conjunto del país (Cuadro III. 5):

una disminución sustancial de las EAP en propiedad exclusiva y de la superficie ocupada bajo esta forma; la reducción de las EAP bajo este régimen de tenencia explica el 86% de la disminución en el total de las EAP en el período;

un aumento significativo de la superficie bajo formas contractuales de tenencia de la tierra, particularmente bajo arrendamiento; la superficie bajo arrendamiento exclusivo aumenta en 2.6 millones de has. entre ambos períodos;

un aumento igualmente significativo en el número de EAP y superficie bajo formas combinadas de tenencia, es decir, EAP que combinan tierras en propiedad y tierras arrendadas; bajo esta forma

combinada encontramos en el 2002, 3266 EAP más que en 1988 e incorporan bajo este régimen 8.6 millones de ha.

Esto significa que hay un aumento importante en la superficie por unidad de gestión (de una media de 468 a 587 ha por EAP) y este aumento tiene que ver con el hecho que EAP en propiedad se expanden incorporando tierras bajo arrendamiento y/o contrato accidental. El tamaño promedio de las EAP que tienen su tierra parte en propiedad y parte arrendada pasa de 639 ha a 869, mayor que el promedio del conjunto de formas de tenencia. La superficie arrendada constituye el 41% de la superficie total de las EAP que combinan tierra en propiedad y tierras arrendadas, lo que evidencia la importancia de este régimen de tenencia en la expansión de estas explotaciones.

- Esta situación es aún más marcada en la zona pampeana (Cuadro III.6); a título de ejemplo mientras las EAP que combinan tierras propias con tierras contratadas en el conjunto del país controlan el 16.6% de la superficie total, en la zona pampeana cubren el 30,5% de la misma.

La importancia de las nuevas formas contractuales en la expansión agrícola se manifiesta en el hecho que la información más reciente- 2005- muestra que en la región pampeana aproximadamente el 40% del área implantada se encuentra bajo distintas formas de alquiler de tierras, alcanzando al 70% en los partidos de 9 de julio y Lincoln y al 50% en el este de Córdoba

-El aumento de la superficie bajo arrendamiento exclusivo o combinado con propiedad, estaría revirtiendo una tendencia registrada en los decenios anteriores -60´´ y 70´´- en que, por el contrario, se produce el fenómeno inverso: es decir, aumenta el número de EAP y superficie bajo propiedad y disminuye el arrendamiento.

A modo de hipótesis se podría señalar que se está en presencia de un arrendamiento en gran escala y con gran aporte de capital, diferente al típico arrendamiento del período del desarrollo hacia fuera y de sustitución de importaciones.

las otras formas contractuales de tierras gestionadas en aparcería y, contrato accidental son minoritarias, comparativamente con el arrendamiento, en el conjunto del país; ambas formas de tenencia han perdido importancia entre ambos períodos censales; sin embargo el contrato accidental -por dos cosechas-tiene una presencia considerable, especialmente en la zona pampeana.

con respecto a las tierras bajo "ocupación", la superficie ocupada bajo esta forma se mantiene relativamente estable en el período intercensal, pero el número de EAP se reduce sustancialmente.

En síntesis, la tendencia señalada de aumento de la superficie y de las EAP en arrendamiento así como de las formas combinadas de tenencia -EAP con tierras parte del propietario y parte arrendadas -y, en menor medida-, en contrato accidental-, podría estar reflejando lo siguiente:

a) el hecho que pequeños y medianos propietarios, sin capacidad de capital que exige la producción, ceden la gestión/administración directa de la unidad a otros actores -propietarios agrarios de mayor capacidad económica, contratistas, pools de siembra, etc., constituyendo de esta forma una EAP de mayor dimensión;

b) la incorporación a la producción agraria de agentes de fuera del sector, no propietarios de tierras - pool de siembra, fondos de inversión, profesionales y comerciantes urbanos, etc.,- atraídos por la posibilidad de altos niveles de rentabilidad, especialmente los orientados a la exportación. Las formas contractuales señaladas les ofrece la posibilidad de acceder a ese negocio sin la propiedad de la tierra y sin inmovilizar un importante capital en ella, particularmente cuando los precios de la misma han trepado significativamente. Habría que estudiar esta hipótesis en el conjunto de las regiones del país.

Como se presentó anteriormente, la reducción de las EAP en el período intercensal se explica fundamentalmente por la reducción en el estrato de superficie más pequeño (hasta 100 ha en promedio). Al relacionar la escala de las EAP con el régimen de tenencia se observan las siguientes características (Cuadro Nº III-7):

La disminución de las EAP en propiedad -incluye propiedad y sucesión indivisa-, de menos de 100 has explican el 62% de la reducción total de EAP entre 1988/2002. Es decir, del total de 80.000 EAP que desaparecen en el período censal considerado, 50.000 corresponde a las EAP en propiedad de hasta 100ha. que en superficie representan 1.5 millones de ha.

- en los estratos mayores a 100 ha, bajo propiedad exclusiva, se evidencia una reducción muy significativa en la superficie controlada entre 1988 y 2002.

- las EAP de hasta 100ha. con sus tierras exclusivamente bajo contrato (arrendamiento, aparcería, contrato accidental y ocupación) muestran una disminución importante tanto en su cantidad como en la superficie que controlan.

La información censal evidencia un aumento significativo en el número y en la superficie de EAP mayores a 100ha. bajo arrendamiento exclusivo y combinando tierras en propiedad con tierras arrendadas. En las EAP del estrato de 100-500 ha., la superficie en arrendamiento exclusivo crece en un 35% en el período intercensal y en el estrato de 500-1000ha se duplica el área bajo esta forma contractual;

en las EAP mayores a esta dimensión, que combinan tierras en propiedad y bajo arrendamiento, la superficie controlada por las mismas aumentó en aprox. 70%; el número de EAP creció en una proporción similar.

A modo de síntesis, se plantean las siguientes reflexiones generales: a) el aumento de la superficie bajo arrendamiento (en forma exclusiva o bajo la forma combinada con propiedad) agudiza el proceso de redistribución de la tierra a favor de grandes unidades de explotación; los pequeños propietarios "ceden" la gestión de producción a explotaciones de mayor dimensión; medianos y grandes propietarios extienden su producción mediante el arrendamiento de tierras, constituyendo uno de los cambios más significativos en la tenencia de la tierra del período;

b) Si bien la propiedad privada ofrece una cierta estabilidad en términos legales, esto no es suficiente para consolidar un desarrollo productivo y social de las EAP, especialmente en el universo de la pequeña producción familiar. La masiva reducción de estas unidades en propiedad evidencia, en principio, el hecho que un número significativo de productores no han podido permanecer en la actividad como productores, abandonando el sector o bien convirtiéndose en pequeños "rentistas", situación cuya permanencia depende de las oscilaciones de los precios internacionales de las commodities y de la inflación interna.

CUADROS DEL CAPITULO III

CUADRO III.1: EAP con limites definidos (CLD) y superficie agraria (miles de hectáreas). TOTAL DEL PAIS 1960-1988-2002-2008

	1960	1988	2002	2008
NUMERO de EAP	471.756	378.357	297.425	276.581
SUPERFICIE	175.142	177.437	174.808	155.428
SUPERFICIE MEDIA	371	470	587	562

Fuente: CNA 1960-1988 – 2002 Y 2008 (datos provisorios)

EAP: explotación agropecuaria; las EAP con limites definidos son aquellas en que se indica la superficie cubierta por las mismas; EAP sin limites definidos (SLD) solo incluye el número de unidades pero no se indica la superficie que ocupan. Cuadro Nº III.2 : Cantidad y Superficie de las EAP-CLD, según tamaño. Total País.

Escala de extensión De las EAP (Has)	1988				2002			
	EAP		Has		EAP		Has.	
Limites Definidos	Nº	%	Has.	%	Nº	%	Has.	%
Hasta 5	57057	13.6	148003	0.1	40957	12.3	105895	0.1
5.1 – 25	84618	20.1	1189194	0.6	62497	18.7	892557	0.5
25.1 – 100	93271	22.2	5370992	3.0	68668	20.6	3950134	2.3
100.1 – 200	47083	11.2	6929412	3.9	34614	10.5	5150390	3.0
200.1 – 500	47772	11.3	15290154	8.6	40211	12.1	13113229	7.5
500.1 – 1000	21101	5.0	14870541	8.5	21441	6.4	15261566	8.7
1001 – 2500	15296	3.6	24230238	13.6	16621	5.0	26489560	15.2
2501 – 5000	5958	1.4	21461108	12.1	6256	1.8	22525345	12.8
5001 – 10000	3339	0.8	24513555	13.8	3373	1.0	24509127	14.0
Más de 10000	2862	0.6	63434199	35.8	2787	0.8	62810758	35.9
SUBTOTAL	378.357	89.8	-----	-----	297.415	89.2	-----	-----

EAP SLD	42864	10.2			36108	10.8		
TOTAL	421221	100.0	177437396	100.0	333533	100.0	174808561	100.0

Cuadro N° III.3: Zona Pampeana: EAP – CLD y superficie según estratos de tamaño. 1988 y 2002

Estratos de Tamaño	1988				2002			
	EAP		Superficie		EAP		Superficie	
	Nº	%	Has.	%	Nº	%	Has.	%
Hasta 100	85.072	45.2	3.605.009	5.1	50.530	37.7	2.2600.615	3.3
De 100 a 500	73.512	39.1	17.283.113	24.4	53.646	40.0	13.124.895	19.2
Más de 500	29.606	15.7	49.861.132	70.5	9.936	22.3	52.985.592	77.5

TOTAL	188.190	100.0	70.749.254	00.0	34.112	100.0	68.371.102	00.0
-------	---------	-------	------------	------	--------	-------	------------	------

Fuente: elaboración en base a CNA 1988 y 2002

CUADRO N°: III.4: BUENOS AIRES: SUPERFICIE IMPLANTADA CON GRANOS Y OLEAGINOSAS SEGÚN ESCALA DE EXTENSIÓN, 2002

EAP por escala de Extensión. Has.	EAP N°	%	Cereales para granos Has. (1)	Oleaginosas Has. (2)	TOTAL (1+2) Has. %
- Hasta 100	18.070	35.4	85.625	123.272	208.897 2.7
- de 101 a 500	20.276	39.7	720.332	724.570	1.444.902 19.2
- de 500 a 1000	6.433	12.7	775.547	647.438	1.422.985 18.9
- de 1001 a 5000	5.853	11.2	1.900.156	1.492.695	3.392.851 45.0
- 5001 y más	477	1.0	560.899	505.041	1.065.940 14.2
TOTAL	51.109	100.0	4.042.559	3.493.016	7.535.575 100.0

FUENTE: elaboración en base al Censo Agropecuario 2002

Cuadro N° III.5: Cantidad y Superficie de las EAP-CLD según Régimen de Tenencia

Régimen de Tenencia de la tierra	EAP		SUPERFICIE (miles de Has.)	
	1988	2002	1988	2002
- Sólo Propiedad (1)	273.323	209.391	133.945	119.355
- Propiedad combinada con distintos tipos de contratos agrarios (2)	46.822	37.412	25.040	29.046
- Sólo bajo contratos agrarios (3)	26.186	24.057	8.243	10.552
- Ocupación	28.297	22.603	8.567	9.253
- Ocupación en exclusiva (5)	(22.600)	(17.422)	(4.832)	(6.211)
- Ocupación combinada (6)	(5.697)	(5.181)	(3.735)	(3.040)
- Otros (8)	3.729	9.962	1.636	6.600
- Subtotal	378.357	297.425	177.431	174.806
- EAP sin Límites Definidos	42.864	36.108		(7)

(1) EAP con todas sus tierras en propiedad; (2) EAP que tienen parte de su tierra en propiedad y parte bajo arrendamiento, aparcería o contrato accidental; (3) con toda su tierra bajo distintas formas de contratos agrarios exclusivamente: arrendamiento, aparcería, contrato accidental; (4) EAP que tienen toda su tierra en régimen de ocupación, más EAP que tienen sus tierras parte en propiedad y parte bajo ocupación; (5) EAP con toda su tierra bajo ocupación exclusiva; (6) EAP que combinan tierra bajo ocupación más tierras en propiedad; (7) ambos Censos no registran ni estiman la superficie de las EAP Sin Límites Definidos; (8) otras combinaciones y sin discriminar formas de tenencia.

Cuadro N° III.6.- Cantidad y superficie de las EAP-CLD según Régimen de Tenencia de la Tierra. Región Pampeana. 2002

Régimen de Tenencia de la Tierra	EAP		Superficie	
	N°	%	Has.	%
- Solo en Propiedad (1)	77.918	58,10	34.520.100	50.48
- Propiedad combinada con distintos tipos de	31.244	23,39	20.836.926	30.48

contratos Agrarios (2)				
-Solo bajo contratos Agrarios (3)	16.547	12,34	6.606.331	9,67
- Ocupación (4)	3.561	2,65	2.494.528	3,64
- Otros (5)	4.842	3,62	3.913.215	5,63
TOTAL	134.112	100,00	68.371.100	100,00

Notas: Idem. Cuadro Nº 5

Cuadro N° III.7: Régimen de Tenencia de la Tierra según estratos de Superficie de las EAP –CLD