

# ¿Qué es y qué quiere el campo argentino?

Roy Hora

Argentina, el país del «vértigo horizontal» de las grandes planicies, respira campo. Pero al mismo tiempo es un país apabullantemente urbano, en el que los imaginarios sobre ese campo se construyen a menudo a la distancia. Los conflictos recurrentes por el reparto de la renta agraria, en un contexto de fuertes transformaciones tecnológicas y de cambios en la propiedad de la tierra, dejan ver las discusiones irresueltas y plantean nuevos debates sobre la relación entre campo e industria, el tipo de impuestos deseables y la sostenibilidad del modelo actual.

Tras un segundo aumento de los derechos que gravan las exportaciones agrícolas, impuesto a solo tres meses de que Alberto Fernández asumiera la Presidencia, el malestar viene creciendo entre los empresarios del campo. Por el momento, la pandemia de covid-19 que asola al mundo ha sacado el tema del centro del escenario, dirigiendo la atención hacia problemas más urgentes y, de paso, deshilachando la protesta que las asociaciones ruralistas, reunidas en su Mesa de Enlace, habían programado entre el 9 y el

12 de marzo. El malestar agrario, sin embargo, no ha desaparecido, y más tarde o más temprano volverá a expresarse. Aunque es muy improbable que alcance la virulencia del conflicto del campo del otoño de 2008, el espectro de esa protesta continúa acechando. Doce años atrás, durante cuatro meses de intensa disputa, la Argentina urbana aprendió sobre impuestos a las exportaciones y siembra directa, sobre productores de soja y piquetes agrarios. Visto a la distancia, la principal consecuencia de la mayor protesta agraria de

---

**Roy Hora:** es historiador, doctorado en la Universidad de Oxford. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Su último libro es *¿Cómo pensaron el campo los argentinos? Y cómo pensarlo hoy, cuando ese campo ya no existe* (Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2018).

**Palabras claves:** agroindustria, campo, Estado, tributación, Argentina.

toda la historia argentina fue la constitución del «campo» como una fuerza sociocultural y, sobre esa base, aunque de manera mucho menos exitosa, como un actor dispuesto a alzar su voz en la disputa política. Una década más tarde, mucho de ese legado sigue vigente.

¿Cuánto hay de novedoso en el panorama que se abrió en 2008, tan decisivo para entender el malhumor propietario que vuelve a desplegarse ante nuestros ojos? Quizá no tanto como algunos suponen. Basta una rápida mirada hacia atrás para constatar que, desde muy temprano en la historia argentina, cierto grado de tensión constituyó un rasgo definitorio de la relación entre el empresariado rural y el Estado. No podía ser de otro modo en un país que ya en la última parte del siglo XIX contaba con un sector público de dimensiones considerables cuyo financiamiento, inevitablemente, dependía del agro pampeano, su motor económico y su único generador de divisas.

### **El campo como locomotora**

Contra lo que afirma el mito liberal y reafirma el populista, para 1910 Argentina ya había forjado un Estado que era mucho más que un guardián nocturno. Su tamaño, medido en términos de erogaciones per cápita, se encontraba entre los mayores del mundo. Un sistema educativo que era motivo de orgullo nacional, un presupuesto militar elevado, grandes inversiones en infraestructura (ferrocarriles y puertos, edificios públicos y agua corriente) y

una abultada deuda externa ayudan a explicar por qué el Estado costaba, ajustado por el tamaño de la población, tanto como en Francia o Alemania. Pero a diferencia de estos países, que poseían economías más diversificadas y menos asimetrías regionales, aquí solo la pujante economía exportadora surgida en las fértiles praderas pampeanas podía saldar esa cuenta. De manera directa o indirecta, el grueso de esos recursos salía del campo.

Considerando la temprana emergencia del Estado más robusto y costoso de América Latina, no sorprende que el problema del tamaño y la calidad del gasto público animaran el debate cívico desde antes de la era democrática. Y que la presión fiscal diese lugar a pujas y disputas y, en ocasiones, también a movilizaciones. En los principales distritos pampeanos (Buenos Aires y Santa Fe) las hubo al menos desde comienzos de la década de 1890, y en ellas participaron tanto agricultores como ganaderos y terratenientes.

Por su significación, conviene detenerse en la rebelión fiscal del verano de 1911-1912, buen ejemplo de las protestas que movilizaron al empresariado del campo a comienzos del siglo XX. En esos meses, un abrupto incremento del impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires puso en pie de guerra a la clase propietaria. Las empresas agrarias no podrán sostener ese nivel de impuestos e irán a la quiebra, dijeron, palabras más, palabras menos, muchos exaltados. Al calor de esa rebelión fiscal, Defensa Rural, un partido de base terrateniente nacido en los salones de la Sociedad Rural Argentina, se propuso desafiar al gobierno provincial. Animados

por la sanción de la Ley Sáenz Peña, que aseguraba elecciones mucho más transparentes y participativas que las anteriores, los grandes estancieros dijeron presente. Es importante destacar que la constitución del empresariado rural como un actor político no tuvo lugar en el seno, sino contra el gobierno del Partido Conservador. Una prueba más de que la idea de bloque histórico no describe bien la relación entre Estado y clase propietaria en la Argentina oligárquica.

¿Por qué los ruralistas desafiaron a una fuerza política tan poderosa como el oficialismo de entonces? Porque eran la única voz que hablaba en nombre de un sector de actividad que, desde la izquierda hasta la derecha, todos veían como la locomotora del país. Al fin y al cabo, el sector agroexportador había convertido la economía argentina en una de las de más veloz crecimiento del planeta en la «primera globalización». Y porque, pese a la pregnancia del sentimiento antielitista que por entonces ya tenía un lugar en la vida pública, los capitalistas rurales aún no eran tenidos por enemigos de la comunidad salvo por grupos minoritarios, de escasa gravitación en el debate público. En abril de 1912, los estancieros de Defensa Rural aprendieron que no es posible competir en elecciones sin el respaldo de una organización bien implantada en el territorio y mordieron el polvo de la derrota. Aun así, la creencia de que estos actores tenían cierto ascendiente sobre la población de la campaña no parece haber sido del todo equivocada.

De hecho, cuando dos años más tarde la Unión Cívica Radical (UCR) de

Hipólito Yrigoyen fue por primera vez a las urnas en la provincia de Buenos Aires (en 1912 se había abstenido), su lista de diputados estuvo encabezada por Leonardo Pereyra Iraola, uno de los ganaderos más conspicuos del país. La legislación electoral daba entonces a los votantes la posibilidad de tachar nombres en la boleta de su elección (no existía la «lista sábana»), lo que nos permite conocer mejor sus preferencias. El conteo de los votos muestra que el jefe radical no se equivocó al colocar a Pereyra Iraola como mascarón de proa de su programa de renovación de las instituciones: fue el más votado de la lista radical y superó a candidatos de carreras políticas más notorias y nacidos en cunas más populares. La lección parece clara: en el principal distrito agroganadero del país, ser un terrateniente reconocido, más que un baldón, podía constituir un activo. Un personaje como Pereyra Iraola no disminuía, sino que incrementaba el atractivo de una organización política que aspiraba a conquistar el voto popular.

Pero no por mucho tiempo. Fue quizás la última vez que un exponente tan emblemático de la alta burguesía agraria que había liderado el formidable proceso de cambio rural del medio siglo previo estuvo en condiciones de encarnar un ideal inclusivo de comunidad. La era democrática no fue amable con los poderosos, y mucho menos con los poderosos del campo. Y estos, a su vez, le pagaron con la misma moneda. En los años de entreguerras, un foso cada vez más profundo, cavado al calor de la

intensificación del conflicto social y la pérdida de centralidad económica del sector agroexportador, comenzó a dividir ambos mundos. El empresariado del campo fue en una dirección; la sociedad, en otra.

### **Conflicto, industria y democratización**

Comencemos por la disputa social. En el curso de la década de 1910, los conflictos entre terratenientes y agricultores arrendatarios cobraron intensidad, lo que desprestigió a los propietarios y los empujó hacia el lado negativo de la ecuación política. Para la década de 1920, esta impugnación, nacida tímidamente con la huelga de Alcorta, Santa Fe, de 1912, se extendió a toda la región pampeana. También se impuso en la ciudad, tal como lo muestra la simpatía con que fue recibida por la población porteña la marcha al Congreso con que, en agosto de 1921, los chacareros de la Federación Agraria reclamaron una ley de arrendamientos que acotara el poder propietario. Ganaderos pequeños y medianos también elevaron sus quejas contra los grandes estancieros, diferenciándose y por momentos enfrentando a aquellos cuyo liderazgo hasta entonces habían aceptado.

La Gran Depresión de comienzos de la década de 1930, que golpeó con dureza al campo, reafirmó este humor antielitista: de allí en adelante, la imagen pública del gran estanciero quedó asociada, cada vez más, al egoísmo y el atraso productivo. Desprestigiados y corroidos por la crítica popular, el terrateniente y su mundo terminaron

de consagrarse como un obstáculo al progreso de la comunidad.

La sociedad rural no solo expuso sus divisiones a la luz del día. La crisis del 30 marcó el comienzo de una etapa de declinación ya no del ascendente de las elites rurales, sino del patrón de desarrollo centrado en las exportaciones pampeanas. En esos años, el motor económico del país se fue quedando sin energía. El cierre del mercado mundial hizo que la capacidad de integración social del país agroexportador se dañara de manera irremediable. La desocupación comenzó a ceder hacia 1933, pero los salarios permanecieron estancados por una década. Para trabajadores que se habían acostumbrado a que el progreso era el orden natural de las cosas, fue la señal de que vivían en un país distinto al de 1900 o 1920. Ese retroceso despejó el camino para la formulación de un nuevo horizonte a partir de la cual desplegar las aspiraciones de bienestar de las mayorías: la nueva nación crecida al calor de la sustitución de importaciones y el proteccionismo industrial. El peronismo y el desarrollismo encarnaron, cada uno a su manera, las promesas de esta nueva era.

Dividido internamente e impedido de formular una propuesta capaz de interpelar a los actores y protagonistas de un país cada vez más industrial, y en el que la población urbana ya superaba ampliamente a la rural (la tasa de urbanización en 1947 era de 62%, y se elevaba a 72% en la región pampeana), el agro quedó confinado a la irrelevancia, como un mero proveedor de recursos con que apuntalar la expansión de la ciudad. Allí, en las grandes urbes litorales, en torno de

la manufactura y los servicios, se calmaban la sed de justicia social y las demandas de incorporación de las mayorías. Allí se labraba el futuro del país y hacia allí migraron, desde las provincias pampeanas y pronto también desde el interior profundo, los que anhelaban mejorar su condición. El campo era el pasado y, a juicio de muchos, un pasado en el que no había nada valioso para rescatar.

Los descendientes de Leonardo Pereyra Iraola lo experimentaron en carne propia: su estancia más deslumbrante, San Juan, ubicada a las puertas de La Plata, fue expropiada en 1949, y en esas tierras nació el parque Derechos de la Ancianidad. Es indudable, sin embargo, que Juan D. Perón fue avaro con los que, desde su izquierda, le reclamaron una reforma agraria comprensiva y sistemática. El presidente justicialista se contentó con poner los recursos del sector exportador al servicio del proyecto que en verdad le importaba: una reforma de la sociedad urbana centrada en salarios elevados, pleno empleo y sindicalización, todo ello apoyado por la expansión del sector industrial. Para los arrendatarios, sin embargo, el nuevo país que había renegado del campo como motor de desarrollo no fue nada mezquino: gracias al congelamiento de los arrendamientos decretado durante la Segunda Guerra Mundial y convertido en ley en 1948, y desde entonces prolongado por más de 20 años, muchos de ellos se fueron sumando, poco a poco, al universo de los propietarios. Con un escenario sesgado a favor de los agricultores de menor escala, la línea de fractura nacida en Alcorta continuó dividiendo a la población de la campaña.

En esta etapa de veloz diversificación del tejido productivo, el Estado pudo ampliar sus fuentes de recursos fiscales. Este programa fue tomando cuerpo desde la década de 1930, con la sanción del impuesto a la renta, que volvió a la administración pública menos dependiente de los avatares del comercio exterior. Luego fueron cobrando volumen otros impuestos dependientes de la actividad interna. Pero en la medida en que la manufactura crecida al calor de la sustitución de importaciones nunca logró generar sus propias divisas, los impuestos a las exportaciones agrarias siguieron desempeñando un papel primordial en el esquema tributario. La administración de las ventas externas por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio durante el periodo 1946-1955 y luego los impuestos a las ventas externas, conocidos como retenciones, fueron sus principales manifestaciones.

Pese a que ni sus recursos naturales, ni su capital humano, ni el tamaño de sus mercados de bienes y servicios podían augurarle un futuro promisorio para el crecimiento industrial, Argentina continuó progresando. Ya no brillaba en América Latina, pero siguió avanzando e incrementando el bienestar de sus mayorías. En la década de 1970, sin embargo, la sustitución de importaciones alcanzó su techo, y paralelamente el producto y el empleo manufacturero iniciaron un retroceso que hasta el día de hoy no se ha detenido. La notable inestabilidad macroeconómica que signa al país desde entonces agravó los problemas. Todo esto coincidió con una sed de divisas cada vez

más intensa, producto ya no solo de las necesidades de la manufactura sino de las demandas de consumo de una sociedad que reclama más bienes y servicios que los que su economía puede generar.

Las limitaciones del patrón de crecimiento centrado en la industrialización por sustitución de importaciones no conmovieron la visión negativa sobre el sector rural y su empresariado forjada en el curso del medio siglo previo. La principal protesta rural de la década de 1980 lo pone de relieve. El rechazo suscitado por el «camionetazo» que una importante asociación propietaria, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap), organizó en marzo de 1985 contra un alza de las retenciones a las exportaciones decidida por el gobierno del presidente Raúl Alfonsín revela que, todavía entonces, los voceros del campo no podían asociarse a ningún proyecto de futuro. Esa protesta fue percibida como la expresión del egoísmo de un empresariado que no podía ver más allá de su propio interés, casi siempre opuesto al del resto de los argentinos. Aupadas por un amplio respaldo ciudadano, predominante en las clases medias urbanas, las fuerzas de seguridad sacaron a los ruralistas de la calle y las rutas sin miramientos. Nadie osó salir en su defensa. Todo esto nos recuerda que, en el renacer de nuestra democracia, expresiones como «empresa agraria» y «modernidad productiva» seguían perteneciendo a universos retóricos enfrentados.

Para entonces, sin embargo, la pampa comenzaba a despertarse de la larga siesta que anestesió su potencial expansivo desde la Gran Depresión. Atenazadas

entre un mercado mundial que osciló entre la atonía y el proteccionismo, y una política pública más orientada a extraer recursos que a promover el crecimiento, las exportaciones agrícolas se mantuvieron literalmente estancadas entre 1930 y 1960. En ese lapso, Argentina perdió cerca de dos terceras partes de su participación en los mercados mundiales de productos agrícolas. En la década de 1960, tractores y semillas híbridas comenzaron a revertir la caída. Por otros 30 años, sin embargo, la recuperación fue lenta. El terreno perdido comenzó a recuperarse a mayor velocidad desde la década de 1990. El principal factor fue una importante reducción en los costos del capital, que acercó a la agricultura pampeana a la frontera tecnológica internacional. Desde 2002, una fuerte expansión de la demanda asiática, que llevó los precios a las nubes, le dio bríos a este ciclo de crecimiento.

Fue entonces cuando cobró envergadura una agricultura más dinámica y más plenamente capitalista, cuya punta de lanza fue el sistema de cultivo conservacionista de mínimo laboreo del suelo conocido como siembra directa (es decir, sin arado ni labranza). En comparación con otras regiones productoras de bienes agrícolas de clima templado en América del Norte, Europa central o Asia, la calidad y baratura del suelo siguen constituyendo un rasgo diferencial de la agricultura granífera argentina, que llevan a un uso intensivo de este factor. Desde la década de 1990, sin embargo, la inversión en tecnología desempeña un papel más central en el proceso productivo que en cualquier otra etapa del desarrollo

agrícola pampeano del último siglo. Y esto, a su vez, estimula las economías de escala y premia a las empresas de espaldas financieras más anchas y gestión más profesionalizada.

## El salto tecnológico

Convertidas en la vanguardia tecnológica del campo, las firmas de mayor tamaño constituyen el más importante impulsor de un proceso de concentración productiva todavía en curso. Estas empresas son las principales responsables del auge productivo que, con la soja como nave insignia, llevó la cosecha de granos de 40 millones a casi 150 millones de toneladas en los últimos 30 años. Aunque menos espectaculares, otros procesos de transformación se observan en la ganadería vacuna, impulsada por la tecnología del confinamiento o *feed-lot* y, sobre todo, en la expansiva «industria» aviar, responsable hoy de más de 40% del consumo de carne en el país.

Este nuevo escenario signado por el cambio tecnológico ha incrementado la presión sobre las chacras familiares. En el curso de las últimas tres décadas cerca de un tercio de estas empresas desapareció. Diversos elementos sugieren que ese porcentaje es superior en los distritos dominados por la agricultura exportable. Desplazados del proceso productivo, muchos agricultores cedieron sus tierras a empresas de mayor envergadura y pasaron a convertirse en rentistas. Al calor de este

proceso de concentración productiva, el mundo agrícola actual se perfila como la contracara del forjado en la «primera globalización». A comienzos del siglo xx, los terratenientes imponían su voluntad sobre un vasto universo de chacras familiares, cuyo trabajo explotaban. Hoy son los grandes empresarios los que, en su condición de arrendatarios, labran la tierra de numerosos pequeños y medianos rentistas. Cuando a mediados de la década de 2000 el más famoso de estos nuevos potentados rurales se describía como un «sin tierra» –para entonces su firma explotaba casi 100.000 hectáreas ajenas–, cometía algo más que una *boutade*<sup>1</sup>. Arrinconada la explotación familiar, acotado el papel de la propiedad del suelo como factor determinante del patrón de desarrollo, el capital extiende su dominio sobre el campo.

En un punto, sin embargo, el expansivo capitalismo agrario de nuestro tiempo no es el ciego expropiador que en su momento creyó ver Karl Kautsky. Las empresas de enorme tamaño, esas que controlan decenas e incluso cientos de miles de hectáreas, han demostrado ser criaturas frágiles: abruptos cambios en los mercados y en la política pública penalizan las estrategias de expansión muy veloces. La producción de *commodities* con una tecnología cuyo manejo está al alcance de muchas empresas hace del campo un ámbito poco favorable para la emergencia de unicornios del maíz o de la soja. Y si dirigimos la atención hacia el otro extremo del

---

1. Alejandro Bercovich: «Yo soy un sin tierra», entrevista a Gustavo Grobocopatel en suplemento *Cash*, *Página12*, 25/4/2004.



universo propietario, podemos constatar que muchos pequeños productores sufrieron el rigor de los nuevos tiempos, pero no al punto de verse obligados a desprenderse de su patrimonio. Las liquidaciones forzadas de tierra fueron un fenómeno limitado a la década de 1990, de poca significación relativa.

En resumen: parcialmente acotada en la cumbre, la concentración productiva convive con una estructura de propiedad en la que todavía existen grandes propiedades pero que aun así tiene una impronta mesocrática, hija de la partición hereditaria y de las leyes de congelamiento de los arrendamientos de la década de 1940, y sostenida desde hace un par de décadas por la metamorfosis de muchos agricultores en rentistas. A su vez, esta agricultura se apoya sobre un vasto universo de empresas proveedoras de servicios, algunas de ellas con cientos de empleados pero otras de escala familiar, cuya prosperidad depende del éxito de la economía de la siembra directa.

Estos procesos empujaron la constitución de un bloque agrario heterogéneo pero que, desde el punto de vista de la política de los intereses, carece de fisuras internas de importancia<sup>2</sup>. Allí convive una variedad de empresas de servicios –productores y proveedores de insumos, contratistas de maquinaria, AgTech que ofrecen servicios especializados, agrónomos y transportistas– junto con los agricultores que tanto la Federación Agraria como

la Sociedad Rural aspiran a representar. Por primera vez en tres cuartos de siglo, este conjunto diverso pero con intereses confluyentes no solo puede exhibir una unidad que, si bien sometida a tensiones, no se ha quebrado en más de una década. También encarna la voz de un campo que ha logrado volver a hablar el lenguaje de la modernidad productiva. En el compost cultural que alimenta la imaginación de esta comunidad empresaria hay mucho más de futuro que de pasado.

Este nuevo mundo agrícola comenzó a hacerse visible en la primera década del siglo XXI. La ocasión para ello fue la veloz recuperación económica que tuvo tras la crisis de 1998-2002. Junto con la construcción, el agro fue el sector que más contribuyó a impulsar el crecimiento tras el derrumbe de la convertibilidad impulsada por el gobierno de Carlos Menem en los primeros años 90 y, sobre todo, el que más beneficios simbólicos cosechó gracias a ese auge productivo. Fueron tiempos de intensificación de la ganadería y de expansión de la frontera agrícola, de difusión de la siembra directa, de incremento del volumen cosechado y, por supuesto, de precios excepcionales para la soja. Pero fueron también los años en que, en la visión de sus agentes, «el campo se puso el país al hombro» para liderar la recuperación económica que coincidió con la presidencia de Néstor Kirchner. Allí nació ese «nuevo campo» que, además de obtener altas ganancias, podía volver a

---

2. Existe una línea de tensión entre los gigantes de la biotecnología (Monsanto, Nidera, Cargill, Syngenta), proveedores de insumos críticos como semillas genéticamente modificadas y herbicidas, y el resto de los actores de la cadena productiva. Por el momento, sin embargo, y como suele suceder en los ciclos de crecimiento y expansión de un sistema productivo, la relación ha tenido más dimensiones colaborativas que antagónicas.



proclamar con orgullo no solo su modernidad productiva sino también su papel de locomotora económica del país.

El nuevo agro terminó de imponerse en la consideración pública durante el «conflicto del campo» de 2008. La renuencia del Estado a reprimir los piquetes surgidos en toda la geografía de la soja en rechazo al alza de los impuestos a las exportaciones —una inesperada imitación de los repertorios de movilización de pobres y desocupados de la década de 1990 por los activistas del campo— fue decisiva para arraigar la protesta en las rutas y concitar la atención ciudadana sobre la demanda agraria. Pero el vuelco de amplios sectores de las clases medias urbanas en favor de la movilización agraria que se extendió a lo largo del otoño de 2008 no puede entenderse sin tomar en cuenta el cambio en la valoración del campo. Ese apoyo ciudadano habría sido inimaginable en tiempos de Perón o Alfonsín.

Y es que, amén de la hostilidad hacia el gobierno de Cristina Fernández, para 2008 se volvió creíble la idea de que la dinámica agricultura que «se había puesto el país al hombro» había dejado de integrar el catálogo de los problemas argentinos para convertirse en parte de su solución. Al igual que en 1912, sin embargo, ello no fue suficiente para que el ruralismo lograra pararse políticamente sobre sus propios pies. Las elecciones de 2009 y 2011 dejaron en claro que ese proyecto no era más que una quimera, y ese veredicto no ha perdido valor hoy en día. Un país que cuenta con fuerzas partidarias bien implantadas en todo el territorio nacional y que gozan de vastos apoyos ciudadanos,

y que posee una tasa de urbanización cercana a 95%, no ofrece condiciones favorables ni para la emergencia de un partido agrarista ni para dar a los voceros de la nueva agricultura mayor influjo sobre las organizaciones partidarias. Mucho menos en una cultura política que siempre se mostró hostil a los partidos *single-issue*. El campo cuenta con mayor visibilidad e incluso legitimidad. Pero si algo no tiene es futuro político.

### ¿Un modelo sostenible?

Tres tipos de objeciones se han elevado contra el capitalismo agrario de nuestros días. Algunos lo descalifican poniendo el acento en el efecto socialmente destructivo de la agricultura en gran escala sobre las pequeñas comunidades rurales locales. Otros, en cambio, plantean interrogantes respecto a su sustentabilidad ambiental. Finalmente, una tercera línea impugna su contribución, vía la «sojización», a una supuesta reprimarización de la estructura productiva. Todas estas críticas deben ser analizadas con atención, ya que refieren a cuestiones relevantes y sensibles. Sería extraño que un proceso de expansión productiva no tuviera aristas negativas. Para acercarse a su verdadera significación, empero, es preciso colocarlas en una perspectiva más amplia, no siempre presente en los estudios sobre el tema.

Así, por ejemplo, quienes enfatizan los efectos negativos del auge agrícola en el nivel local rara vez tienen en cuenta que, lejos de constituir un fenómeno inédito, estamos en todo caso ante una nueva

etapa del secular proceso de urbanización, motorizado por la migración hacia la ciudad, que desde muy temprano signó a la región. En nuestro país, la utopía comunitaria rural (con frecuencia de inspiración reaccionaria) resultó siempre más seductora para las elites intelectuales que para los sujetos a los que supuestamente debía beneficiar. Por otra parte, dictaminar sobre las virtudes y los defectos económicos de un determinado orden productivo obliga, ante todo, a considerar su impacto a escala regional o nacional.

Sin desconocer todo lo dañino que puede resultar el «progreso» para una pequeña comunidad local, el punto más relevante es si, al margen de procesos de relocalización productiva que se revelan dramáticos para los sujetos afectados, las actividades en cuestión compensan esa pérdida generando más empleo, estimulando la creación de nuevas firmas y aumentando el producto. En un país tan urbanizado como Argentina, ello invita a evaluar con especial atención los efectos del desarrollo agrario sobre la estructura productiva y el mercado de trabajo en las aglomeraciones urbanas. Lo pequeño puede ser hermoso, pero no siempre es lo más relevante.

El avance de la nueva agricultura ha sido acompañado por fenómenos de deforestación, reducción de la diversidad biológica, contracción de pastizales y humedales, pérdida de nutrientes del suelo y ascenso de las napas freáticas. La expansión de la frontera agrícola

empujada por la agricultura de la siembra directa tiene costos medioambientales, aun cuando es claro que muchos de ellos anteceden a este periodo.

Con todo, hay que recordar que, de acuerdo con la evidencia científica disponible, esta tecnología preserva mejor el suelo que los métodos tradicionales de cultivo. Empero, un tema particularmente urticante es el empleo de fitosanitarios, en particular herbicidas, que la siembra directa utiliza de manera mucho más intensiva que las formas tradicionales de cultivo, y que con frecuencia se consideran dañinos para la salud humana. Sobre esta cuestión aún no se ha dicho la última palabra. Es importante reparar en que los herbicidas de amplio espectro (en primer lugar, el glifosato) que están en el centro de la polémica son de uso corriente en países donde la agenda verde es muy relevante y que además cuentan con instituciones de regulación muy poderosas y eficientes, como los de la Unión Europea<sup>3</sup>.

En cualquier caso, estas cuestiones deben ser objeto de investigación cuidadosa y regulaciones más estrictas, diseñadas e implementadas con la colaboración de una burocracia más competente y más autónoma de los intereses creados que la hoy existente. Argentina tiene por delante la difícil tarea de adoptar políticas que refuercen la armonía entre sociedad y medio ambiente pero que, al mismo tiempo, reconozcan la importancia de expandir la producción

---

3. Como en otras partes del mundo, la toxicidad de toda la gama de agroquímicos utilizados en la región ha venido disminuyendo gradualmente en las últimas décadas. Sin embargo, el uso intensivo de glifosato y sus sustancias derivadas ha suscitado amplia preocupación.

del sector rural. Una política insensible al problema del crecimiento es un lujo que no puede darse.

Este punto nos lleva a la tercera objeción, la que concibe el crecimiento agrícola como contradictorio con el desarrollo de procesos de diversificación de la economía. Quienes adoptan este punto de vista suelen concebir la estructura económica argentina como un juego de suma cero, en el que la ganancia de un sector supone pérdida para otros. Esta visión no permite enfocar la atención en los problemas de fondo que enfrenta un país con una estructura productiva y fiscal tan endeble como la argentina, que una agricultura exportadora pujante puede contribuir a aliviar.

Para empezar, no incorpora a su horizonte analítico el hecho de que, en muchas ramas de actividad, el agro y la industria están integrados en cadenas de valor (insumos, actividad primaria e industrialización más servicios) que generan uno de cada seis puestos de trabajo del sector privado. Tal vez más importante es recordar que, al margen de la agricultura exportadora, Argentina no cuenta con otras actividades productivas que le permitan generar un superávit comercial suficiente como para a) obtener las divisas que demandan sus compromisos financieros y b) satisfacer la creciente necesidad de divisas que acompaña todo proceso de expansión del consumo privado y de las actividades volcadas sobre el mercado interno (estas últimas, sabemos, fundamentales para expandir el empleo). En particular, el sector manufacturero solo puede

expandirse y generar más empleo si cuenta con una oferta de divisas que las fábricas argentinas no están en condiciones de generar por sí mismas y que, inevitablemente, en su mayor parte deben venir del campo. Lo mismo vale para el sector de servicios, mucho más relevante que la industria manufacturera en términos de generación de empleo.

Este tipo de dinámica positiva se observó, a grandes rasgos, en el quinquenio de recuperación que siguió a la crisis de 1998-2002. La relación virtuosa entre expansión exportadora y diversificación de la estructura productiva (industria y servicios) se fue opacando hacia el fin de la década de 2000, cuando la caída de los términos de intercambio y la atonía de las exportaciones terminaron creando dificultades en muchos otros sectores, sobre todo por la vía de la falta de dólares. En 2011, la economía ya no podía funcionar sin control de cambios. La consecuencia fue una larga recesión, con fuerte impacto sobre la industria y los servicios, el empleo y el bienestar, a la que desde 2018 se sumó una crisis de deuda. Las ventajas de un agro pujante no se limitan al campo. Sin los dólares que genera el sector, no habrá expansión económica sustentable ni alivio duradero en las cuentas públicas.

### ¿Otra vez la locomotora?

El panorama que hoy tenemos ante nosotros es el producto de esta historia. Para terminar de perfilar sus rasgos actuales, tres factores deben agregarse al cuadro trazado en los párrafos

precedentes. Por una parte, el contexto excepcionalmente favorable que el *boom* de los precios de las materias primas le ofreció a la agricultura argentina de la primera década del siglo XXI ya no está vigente. En nuestros días, además, las necesidades fiscales del sector público son mucho más apremiantes que en 2008 o 2015. Argentina no solo enfrenta una economía mundial más hostil sino que debe hacerlo con un Estado sin reservas y sin acceso a financiamiento, sometido a fuertes pujas distributivas y forzado a atender un sinnúmero de demandas urgentes. Por último, la pandemia de covid-19, cuya duración y consecuencias a esta altura son impredecibles, agrava este cuadro.

Al cabo de un decenio sin crecimiento ni logros económicos perdurables, no son muchos los sectores sobre los que el fisco puede volverse en busca de recursos. Cuando el futuro de la explotación petrolera no convencional —sobre el que tantas expectativas se habían depositado desde el descubrimiento del yacimiento de Vaca Muerta en 2011— se revela incierto, el más importante de todos esos recursos es, nuevamente, el agroexportador. En las presentes circunstancias, su contribución fiscal es irremplazable. Esto es tan cierto como que, en el mediano plazo, no habrá posibilidades de crecimiento sustentable para el conjunto de la economía sin el empuje de la agricultura, cuyo potencial productivo debe estimularse.

Las ventajas comparativas que posee el suelo pampeano, que se traducen en costos de producción más bajos que los que predominan en otras regiones

agrícolas del mundo, justifican que el campo tribute en mayor proporción que otros sectores sin que sus empresas vean afectada su viabilidad. El nivel de impuestos «razonable» es materia de un debate que debe tramitarse no en las rutas sino en las instituciones de la república democrática. En todo caso, después de largos años de parálisis en la discusión sobre impuestos, es tiempo de que estas instituciones empujen ese debate más allá de la cuestión de la magnitud relativa del tributo, para comprender también su forma y objetivos.

Es preciso alzar la vista por sobre las urgencias del momento para diseñar y acordar qué tipos de impuestos sirven mejor el triple propósito de contribuir a sostener el Estado, estimular la actividad productiva y promover una mayor equidad (y de hacerlo, además, cuidando la salud de la población y preservando el medio ambiente). Es bien sabido que las retenciones, desde hace mucho tiempo la clave de bóveda de los tributos sobre la producción exportable, son un instrumento muy imperfecto para ello. Son infrecuentes en otros países exportadores de alimentos y sus deficiencias son conocidas en cualquiera de los tres planos recién mencionados. Por una parte, benefician a los consumidores de bienes agroexportables en su conjunto, independientemente de su capacidad adquisitiva (es decir, están sesgados a favor de los más ricos). Además, castigan proporcionalmente más a los agricultores y ganaderos más eficientes, así como a los que producen en tierras más alejadas o menos fértiles.

Finalmente, no sirven para estimular el aumento de la producción<sup>4</sup>.

Quizás aceptables hace tres o cuatro décadas, cuando todavía resultaba imposible discriminar fiscalmente entre consumidores de distinto nivel de ingreso, y cuando la política pública partía de la premisa de que la producción agroganadera era poco sensible a los estímulos de precios y descreía del potencial de crecimiento de la agricultura exportable, las retenciones hoy resultan anacrónicas. La idea de proteger la mesa de todos los argentinos tiene que ser reemplazada por la exigencia, perentoria, de proteger la de los ciudadanos de menores ingresos; para ello, nada mejor que incrementar y concentrar los subsidios a la compra de alimentos de manera exclusiva en esos segmentos de la población (afortunadamente, el actual gobierno ha dado algunos pasos, todavía tímidos, en esta dirección). Y objetivos como promover la inversión y la mejora de la productividad y premiar a los agricultores más dinámicos se alcanzan mejor con impuestos sobre el valor venal del suelo que con impuestos sobre las ventas externas.

Este es, quizás, el punto crucial. Los impuestos sobre el valor de mercado de la tierra son sinónimo de tributación progresista. Aun cuando es sabido que no hay impuestos perfectos, este tipo de contribuciones tienen la ventaja de que pesan más sobre el patrimonio y la

renta que sobre los frutos del esfuerzo productivo. Pesan sobre los contribuyentes en relación directa con la magnitud de su patrimonio inmobiliario. Por este motivo, los impuestos progresivos sobre el suelo sirven para contrarrestar el influjo de ese gran productor de desigualdad que es la propiedad de la tierra, muchas veces expresión del privilegio heredado, muy ligeramente gravado en Argentina. Una política dirigida a disminuir gradualmente las retenciones, reemplazándolas por contribuciones sobre el suelo con un sesgo más progresivo que el vigente, constituye la mejor alternativa para compatibilizar los distintos objetivos que reclama el momento actual. Ayudará a liberar las energías productivas del nuevo agro y, a la vez, servirá para colocar la tributación rural en consonancia con los valores de una sociedad más amiga de la innovación, más solidaria y más democrática.

Este camino no puede recorrerse de la noche a la mañana. Requiere, entre otras cosas, forjar acuerdos entre actores del mundo productivo y entre distintos niveles de gobierno. Pero la dirección en que debe moverse la fiscalidad agraria no admite dudas. Menos retenciones y más impuestos progresivos sobre la tierra son esenciales para dejar atrás el espectro del año 2008 y terminar de reconciliar al nuevo campo con una Argentina que necesita reafirmar su compromiso tanto con el crecimiento como con la equidad. ☐

---

4. V. un buen estudio de sus méritos y limitaciones en Lucio Castro y Luciana Díaz Frers: «Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo», Documento de Trabajo N° 14, CIPPEC, 2008.