

Incidencia de las políticas públicas en la estructura socioeconómica de la agricultura pampeana (2002-2008)¹

// Diego Fernández*

Resumen: En numerosos trabajos se ha analizado el efecto que tuvieron las políticas públicas implementadas durante la década del '90 sobre la estructura social agraria. En este trabajo se presenta un análisis de lo ocurrido tras el abandono del Plan de Convertibilidad, abarcando no solamente el manejo cambiario sino todo el resto de políticas públicas más relevantes con incidencia en la producción agrícola: la pesificación del endeudamiento, el manejo de la tasa de interés, la intervención en el comercio exterior, el devenir de las empresas privatizadas pertinentes, la política tributaria y la evolución de los programas focalizados sobre los pequeños y medianos productores rurales. Se extrae como conclusión principal del análisis que los cambios operados no han modificado una característica previa, que es la ausencia de acciones que incorporen la diversidad que existe entre los "productores" y que tiendan a contrarrestar el proceso de concentración mediante políticas segmentadas o diferenciadas.

Palabras Clave: Políticas públicas-Concentración económica- Agricultura-Región Pampeana- Devaluación.

* Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, FCE-UBA/CONICET. Correo electrónico: fernandez2diego@yahoo.com.ar Estudios Avanzados (Universidad Nacional de Córdoba), financiada con beca de SECyT-UNC entre 2009-2011.

1- Este trabajo se enmarca dentro de la programación UBACyT.

Abstract: Numerous studies have examined the effect of public policies that were implemented during the 90s on the agrarian social structure. This paper presents an analysis of what happened after the abandonment of the Convertibility Plan, covering not only the exchange management but all other relevant public policies that affect the agricultural production: the “pesificación” of bank loans, the management of interest rates, the intervention in foreign trade, the development of the privatized companies, the tax policy and the development of programs focused on small and medium rural producers. The main conclusion drawn from the analysis is that the changes have not modified a previous feature, which is the absence of actions that incorporate the diversity that exists between “producers” and tend to counteract the concentration process using segmented or differentiated policies.

Keywords: Public polices- Economic concentration- Agriculture- Pampas region- Devaluation

■ Introducción

Uno de los aspectos más destacados de la evolución de la producción agrícola pampeana de granos exportables en las últimas décadas ha sido el proceso de concentración económica, de disminución del número de explotaciones que llevan adelante una producción que ha multiplicado su volumen.

Este desarrollo se determina ciertamente por las normas que rigen el modo de producción capitalista, que afecta a todas las ramas de actividad que domina. En la competencia triunfa tendencialmente la gran empresa: en el sector agropecuario se puede observar como los grandes concentradores (terratenientes capitalistas, grandes capitales agrarios –incluyendo a aquellos con más tradición e historia en el ramo como a los más “volubles” pools de siembra) logran ventajas sustantivas respecto de la producción de tipo chacarera en diversos campos, como ser mejores precios en el aprovisionamiento de insumos y en la contratación de servicios, un manejo de los riesgos mucho más económico, o un financiamiento a tasas preferenciales.

Ahora bien, el proceso darwiniano propio del sistema económico implica en este sector una consecuencia no siempre presente, que se suma a los típicos resultados negativos que son la regresiva concentración del producto y el ingreso y la situación traumática que implica para el productor desplazado la salida de la actividad (sobre todo si es por quebranto, como fuera la norma durante el plan de convertibilidad –Gras y Bidaseca, 2009): aquí la concentración del capital requiere cambios en el control de la superficie territorial, y por ende alteraciones en la distribución poblacional de un país ya de por sí sumamente descompensado en este plano.

La concentración de igual forma centraliza el aprovisionamiento de insumos por parte de las grandes empresas en las capitales de provincia y algunas localidades puntuales (hacia donde asimismo se orientan los beneficios generados no consumidos productivamente), reduciendo la actividad económica de numerosos pueblos del interior pampeano (Gorenstein, 2000). A este cuadro al que hay que sumarle un balance en términos de empleo que presenta déficits (Teubal, 2006), arrojando como resultado general un profundo debilitamiento de la trama social rural, denominado -por la asociación gremial más representativa de las PyMEs agropecuarias- “agricultura sin agricultores” (FAA, 2005); con el agravante de que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, el precio de los bienes agropecuarios, en su condición de commodities con cotizaciones determinadas en un vasto mercado mundial, no se reduce por efectos de este cambio estructural para la población del país. Como afirmara Paarlberg (1980: 189 –traducción propia) al examinar las economías de escala y las condiciones de venta del producto en los Estados Unidos, “si es objetivo, el operador de una explotación gigante no puede afirmar que ésta es apreciablemente más eficiente. Él tiene intereses en esa explotación gigante. Pero la sociedad no obtendrá su comida demasiado, si acaso algo, más barata como resultado”.

En un estudio previo se investigó el rol que jugó el Estado respecto de este proceso de concentración en la última década del siglo XX (Fernández, 2008). Se concluye en el mismo que lejos de propiciar una contención u oponer frenos al mismo –hecha cuenta de los problemas sociales que apareja, sin mencionar los trastornos ambientales que provocan algunas de sus facetas, como ser el cortoplacismo más extre-

mo en la contratación del suelo para la siembra- utilizó el grueso de las herramientas de que dispone para moldear la economía en pos de su aceleración, su intensificación.

A diferencia de lo ocurrido en ese período, no existen muchos análisis que permitan comprender lo ocurrido tras el colapso del régimen convertible a fines del año 2001. ¿Qué puntos de las políticas implementadas por la administración de Duhalde, y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández luego, implicaron una ruptura respecto de las que regían anteriormente; y cuáles medidas fueron en el mismo sentido? ¿Se fomentó luego de la crisis de 2002 una contratendencia, se opusieron frenos al proceso de concentración; o primó en este campo un “dejar hacer” en beneficio del gran capital agrario?

Las mencionadas son las preguntas que guían la presente investigación, que procede analizando las principales facetas del accionar gubernamental en el período, que se hace llegar hasta el inicio de 2008, con la idea de aportar a la comprensión del cuadro de conjunto que propició la generación del gran conflicto del segundo semestre de aquel año. Así, utilizando el orden empleado en el estudio citado previamente (Fernández, 2008) se separa en los siguientes apartados el manejo del tipo de cambio, la política referente al endeudamiento y el crédito, la evolución de las empresas privatizadas, la intervención en el comercio exterior y los programas focalizados de asistencia a la pequeña y mediana producción de tipo chacarero, analizando especialmente la forma en la cual, por acción u omisión, cada uno de ellos tuvo efectos diferenciados hacia dentro del universo de productores agrarios pampeanos.

1. El tipo de cambio

1.1. La gran devaluación

El valor de la moneda extranjera, en un país dependiente en tantos puntos de los mercados internacionales, es una variable que resulta determinante en la planificación de cualquier actividad económica. Cuando se trata de una como la agricultura pampeana, vinculada con muchas menos mediaciones con dichos mercados, el impacto que se

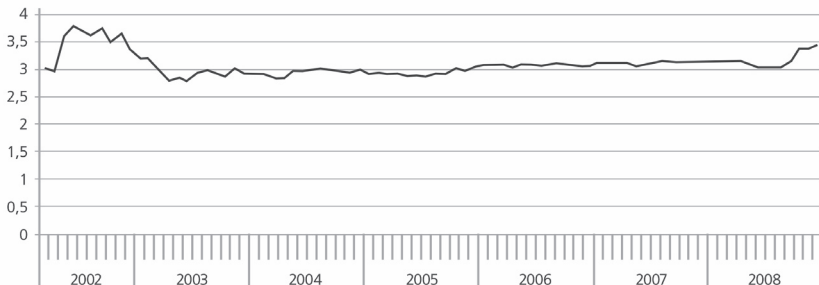
genera al variar aquella cotización es mucho más inmediato y lineal.

El régimen convertible incubó su reverso megadevaluacionista. El sostenimiento del tipo de cambio a una paridad fija redujo la inflación (sustantivamente en la comparación con los episodios hiperinflacionarios que marcaron el cambio de década) pero no la detuvo, lo que se tradujo en una sistemática y acumulativa “pérdida de competitividad” de los productores locales de transables. Los déficits sistemáticos en la cuenta corriente del país –agravados por la extranjerización de buena parte del aparato productivo, realidad que pronto se expresó en crecientes salidas de dólares en la subcuenta de rentas- se financiaron con un endeudamiento en ascenso, cada vez más costoso. El gobierno de De la Rúa, intentó salir del problema recurriendo a ajustes del gasto del Estado y a la implementación de políticas tendientes a lograr una “devaluación fiscal”. Las mismas consisten en abaratar la producción de los bienes transables con algunos beneficios concedidos a las empresas productoras (compensando en todo caso el déficit generado mediante el incremento de la presión en los tributos indirectos –por ejemplo, fue el caso del nuevo impuesto a los débitos y créditos bancarios).

Estos así llamados “planes de competitividad”, incluso en combinación con la ligera deflación que ocasionaba la prolongada recesión que azotaba a la economía nacional, no pudieron revertir los problemas que la rigidez convertible generaba.

Tras la caída del gobierno de la Alianza, y luego de un período crítico de inestabilidad política e institucional, Eduardo Duhalde, electo por una asamblea legislativa, asumió la presidencia de la Nación, anunciando –mediante su ministro de economía Remes Lenicov- la salida formal de la convertibilidad el día 6 de enero de 2002. Durante un mes se experimentó con un mercado cambiario desdoblado, para luego unificarlo. A partir de allí, la divisa se valorizó a un precio muy elevado, que con el paso de los meses fue estabilizado a alrededor de 3 pesos por constantes intervenciones (compradoras) del BCRA. El gráfico 1 expone las cotizaciones mensuales del dólar a partir de abril de 2002.

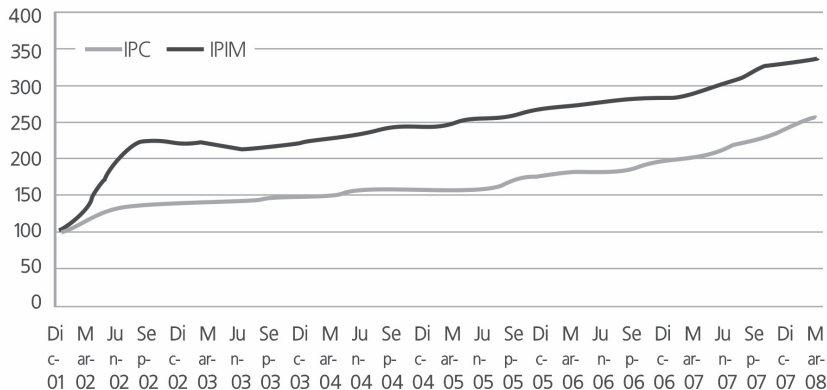
Gráfico 1. Tipo de cambio oficial, cotización a fin de mes, 03/2002-03/2008.



Fuente: Boletín informativo Techint.

Una situación de profunda recesión como la que caracterizó al final de la década del 90 (el PBI comenzó su retroceso en el último trimestre de 1998, según INDEC), el nivel al cual había caído la demanda agregada -combinación de un retroceso fuertísimo de la inversión y de un nivel de desempleo que se ubicaba en un récord histórico-, permitió que se lograra, en palabras de Roberto Lavagna (quien sucedió como titular del palacio de hacienda a Remes en Abril) convertir a la Argentina "en el caso más exitoso de devaluación del mundo". ¿A qué se refería, exactamente, con esta "in-feliz" -como la calificó otro importante ministro- declaración Lavagna? El gráfico 2 expone la evolución nominal de los precios en el país.²

Gráfico 2. Evolución de los indicadores de precios internos, mayorista y minorista, mensual (12/2001=100). 12/2001-03/2008.

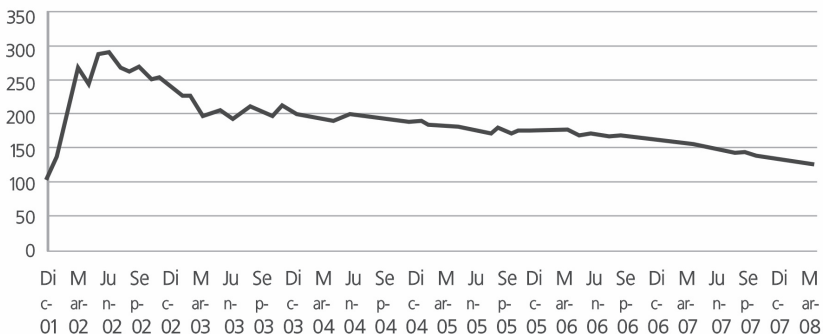


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, eQuis, Bs As city.

Los precios internos no se movieron al paso del dólar, sino que por un considerable período de tiempo quedaron fuertemente rezagados respecto de aquel. La inflación minorista “sólo” fue de un 41% en 2002, y recién equipararía en su variación a la divisa estadounidense luego de 2008, mientras que la mayorista recién a mediados de 2007, ya con otra configuración de precios internos. Esencialmente, el valor del salario, que fue destrozado con el fin de la convertibilidad, arrastrando a la baja el costo laboral durante todo el período (Lindemboim, Kennedy y Graña, 2010).

En resumen, y como se aprecia en el gráfico 3, lo que tenemos es que luego de 10 años de un peso argentino sostenida y progresivamente apreciado, se pasó violentamente a una situación en la que el poder de compra del dólar en la economía argentina se multiplicaba.

Gráfico 3. Poder de compra del dólar (cambio oficial/IPC), serie mensual. 12/2001-03/2008.



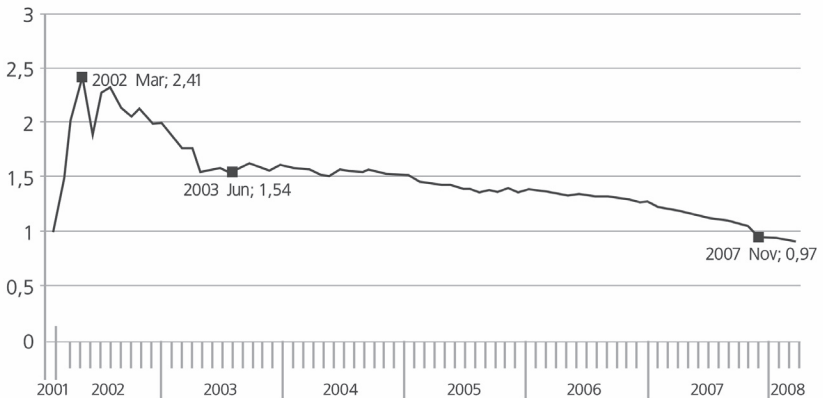
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, eQuis, Bs As City y Boletín Informativo Techint.

Esto tiene importantes implicancias al toparnos con un sector vinculado de forma directa con el mercado internacional -y que por lo tanto cobra en dólares-, en el que existen agentes diferenciados: por un lado, aquellos

2- El gráfico 2 presenta los datos oficiales de inflación de INDEC. A partir de comienzos de 2007, la serie es corregida considerando la evolución de datos de organismos privados, el promedio entre los valores que ofrecieron en su momento las consultoras Buenos Aires city y eQuis, consultoras que en el largo plazo generaron estimaciones coincidentes. Fue necesario recurrir a este procedimiento dada la destrucción de las series estadísticas oficiales implementada desde ese momento.

que vuelcan una parte importante de sus ingresos a la reproducción de su existencia; y, por otro, aquellos que no incluyen en su ecuación de costos a este tipo de destino del dinero, sino que utilizan sus excedentes para la compra de los insumos necesarios para regenerar y ampliar el proceso productivo que los generó. El gráfico 4 ayuda a comprender el cambio de situación a este respecto para la así definida pequeña producción o producción familiar, aquella que debe destinar una parte relativamente importante de sus ingresos no a la capitalización y ampliación de su emprendimiento sino al consumo. Considera el poder de compra del “dólar pampeano” (esto es, descontando los derechos de exportación promedio de los granos, utilizando como ponderador el área sembrada de cada uno) en términos del IPC.

Gráfico 4. Tipo de cambio efectivo agropecuario a precios constantes de diciembre de 2001. (según IPC). 12/2001-03/2008



Fuente: elaboración propia en base a SIIA, Boletín informativo Techint, resoluciones MECON.

En el gráfico se aprecia entonces el gran alivio para este tipo de productores que significó la devaluación de comienzos de 2002. Aún considerando las retenciones a las exportaciones que Duhalde rápidamente implementó, para marzo la capacidad de compra del dólar agropecuario representaba un 240% más que dos meses atrás.

ese beneficio cambiario, fuertemente en 2002 (que se dijo acumuló una inflación minorista de algo más del 40%), y luego menos intensamente, pero de forma constante, haciendo que entre octubre y noviembre de 2007 el poder de compra de un dólar considerando retenciones retorne al nivel de diciembre de 2001.

Esto no significó que la situación de dichos productores volviera a aquella crítica situación, dado que este retroceso en el tipo de cambio real coincidió en el tiempo con una fuerte suba de los precios internacionales de los granos. Así, durante todo el período las cotizaciones de estas commodities se mantuvieron en un punto mínimo ubicado por encima del nivel correspondiente a la crisis de precios con que había cerrado la década anterior.

1.2. Impacto en el índice de precios de insumos agrícolas

La comparación más importante –siguiendo el razonamiento de Peretti, 1999-, la forma en la cual el tipo de cambio actúa como diferenciador entre explotaciones de distinto tamaño, es aquella que se puede establecer en cuanto a los cambios que provoca entre los indicadores de precios que rigen las decisiones de productores familiares por una parte, y de las empresas agrícolas de gran escala, por otra.

Una primera aproximación es la que surge de comparar la evolución del IPC en oposición a la de los precios al mayoreo, siendo que los segundos resultan mucho más influenciados por el valor del dólar (predomina en estos bienes el carácter transable), y que los primeros están más desacoplados y cuya demanda resulta particularmente afectada por una devaluación (lo que se puede desprender como corolario del clásico trabajo de Krugman y Taylor, 1978). Para ello se recurre al coeficiente IPIM/IPC. Este evolucionó, a la inversa de lo ocurrido en los '90, a favor del IPC y en perjuicio del índice mayorista –esto es, los insumos mayoristas se encarecieron en términos de los precios minoristas- lo que habla a favor de un retroceso en la tensión diferenciadora basada en los precios que se había provocado durante la década anterior. Sin embargo, como se muestra en el gráfico 5 que presenta la serie ampliada abarcando hasta la década del '60, pese a la ventaja relativa que pasan a tener los productores que destinan sus ingresos a la compra para consumo final, la misma no alcanza –y

de forma muy considerable- para revertir lo operado durante la década previa. En efecto, el coeficiente IPIM/IPC se incrementa un 55% entre los meses de diciembre de 2001 y 2002, por la evolución inflacionaria dispar tras la devaluación, para luego estabilizarse en ese nuevo nivel. El mismo, no obstante, es un 33% inferior a la paridad promedio relativamente estable que rigió para el largo período que va desde 1960 hasta 1990 (al momento de legislarse la convertibilidad del austral, ya la economía había adquirido la base del esquema macro que luego caracterizaría a la década y se profundizaría con el transcurso de ésta).

Gráfico 5. Ratio IPC/IPIM, (08/1971=1), mensual. 01/1960-04/2008.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, eQuis, Bs As city. resoluciones MECON.

Ahora bien, este análisis puede ser profundizado desestimando la comparación con los precios mayoristas (pertinentes pero excesivamente generales), suplantándola con un seguimiento de los precios de los insumos propios de las funciones agrícolas. Así, se construye aquí el Índice de Precios de Insumos Agrícolas, IPIA. Para ello se toman datos de la publicación Márgenes Agropecuarios sobre los costos de 17 insumos i ponderando según la participación de cada uno en la inversión de los j = 4 principales

cultivos, ponderados a su vez según el peso de cada producción en el total de la superficie utilizada:

$$(3) \quad IPIA_t = \sum_{j=1}^4 \frac{\sum_{i=1}^{17} PI_{i,t} \cdot \phi_{i,j}}{\sum_{i=1}^{17} PI_{i,2000} \cdot \phi_{i,j}} T_{j,t}$$

Con t representando a cada año del período bajo estudio (base en 2000), PI el precio de cada insumo i, la participación en el costo de cada producción j del insumo i, y Tj la participación porcentual en la superficie empleada por las j actividades de cada una de ellas.

Si se observa índice de precios específico de la actividad agropecuaria (IPIA), aparece una magnificación de esta característica de la década. El IPIM subestima el comportamiento de los costos agropecuarios, que se reducen muy levemente en dólares (hasta 2006, el IPIA en dólares sólo cae un 4% respecto de su nivel en 2000, luego en 2007 va incrementarse un 15% medido en dicha moneda, acorde a la inflación mundial de las materias primas), dato que implica una muy considerable inflación en pesos, lo que está mostrando una correlación en la presente década mucho más intensa que en momentos previos (tabla 1).

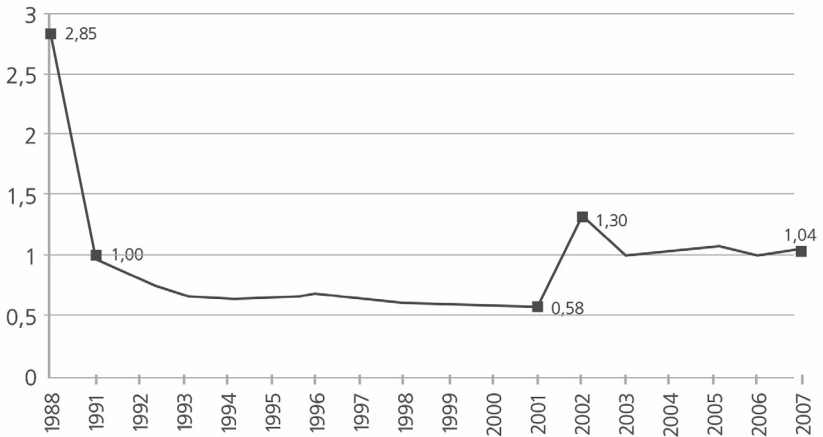
Tabla 1. Evolución del IPC, IPIM e IPIA

Año	IPC	IPIM	IPIA
2000	100	100	100
2001	99	99,3	95,8
2002	108,6	127,1	236,7
2003	143	206,2	241,3
2004	146,3	213,2	257,3
2005	159,6	231,2	281,5
2006	177,4	256,5	294,6
2007	197	273,5	341,9

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, eQuis, Bs As city, Márgenes Agropecuarios y SIIA.

Como se observa en el gráfico 8, los cambios en los precios relativos que aparejó la devaluación revirtieron el cociente IPIA/IPC al momento previo a la sanción de la ley de convertibilidad. Sin embargo, la situación es muy lejana a la vigente con anterioridad a la década del '90, como también se observa en el gráfico 6.

Gráfico 6. Ratio IPIA/IPC, marzo de 1991=1. 1988-2007.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, eQuis, Bs As city, Márgenes Agropecuarios.

En síntesis, si bien la devaluación alteró en sentido inverso la tendencia a la desvalorización de la capacidad adquisitiva de los ingresos agrícolas hacia el mercado de consumo interno que se verificó en la década del '90, se arribó a una situación en la que sólo se salió del nivel más intenso al que se había llegado. La gran brecha con la década anterior, previa a los violentísimos reajustes de precios relativos que se dieron entre 1989 y 1991, permanece. Por lo tanto, si bien se encaró relativamente la capacidad de capitalizarse de la gran empresa, esto ocurrió en un marco sumamente acotado.

2. Política sobre el crédito y el endeudamiento sectorial

2.1. El complemento del salto del dólar: la pesificación

Durante la vigencia de la convertibilidad, rigió un paradigma cuasi bimonetario, acaso dolarizado en lo atinente al crédito: al 31 de diciembre de 2001, el 82% del total de los créditos concedidos por las entidades financieras residentes en el país (monitoreadas por el BCRA) estaba nominado en dólares. Como se aprecia en el gráfico 7, para la actividad Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras, este porcentaje era todavía mayor (más del 87% contra un escaso 13% de operaciones pactadas en pesos).

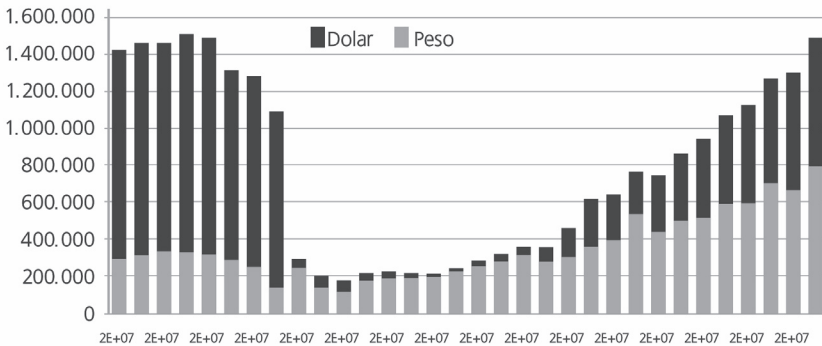
Este fenómeno dio forma a uno de los principales métodos elegidos por el gobierno de Duhalde a comienzos de 2002 para implementar una estrategia de mejora de la rentabilidad para el ámbito empresarial complementaria al cierre del mercado interno y la destrucción del salario en términos reales que supuso el alza cambiaria. El decreto 214 de 2002 de “Reordenamiento del sistema financiero”, lleva la firma de Ignacio de Mendiguren, quien había sido recientemente nombrado Ministro de Producción, puesto que asumió tras dejar la presidencia de la UIA. De Mendiguren explicaba al Senado, al día siguiente de la promulgación del decreto, su propósito en términos francos y directos: “De todas las crisis recesivas se salió siempre con la licuación de los pasivos empresarios” (La Nación, 07/02/2002).

El articulado establecía la pronto denominada pesificación asimétrica: los depósitos en dólares serían convertidos en pesos a una tasa de cambio de 1,40, mientras que “todas las deudas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras con el sistema financiero, cualquiera fuere su monto o naturaleza, serán convertidas a pesos a razón de un peso por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera.” (Art. 3°).

En los hechos este decreto significó una fuerte licuación de lo adeudado, tal como la previera De Mendiguren. Como los bancos fueron compensados por la emisión de un “bono con cargo a los fondos del Tesoro Nacional para solventar el desequilibrio en el sistema financiero” (Decreto 214/02, art. 7°) que surgía de la asimetría de los tipos de cambio de conversión, en la práctica lo que aconteció fue una gran transferencia de ingresos desde

el Estado y los tenedores de depósitos en moneda extranjera hacia las empresas endeudadas.³ La medida no hizo ningún tipo de diferenciación a este respecto, beneficiando de igual forma, aunque en mayores cantidades, a grandes empresas –incluidas las agropecuarias–, a PyMEs y demás deudores. El gráfico 7 expone el resultado en el pasivo de los endeudados (de la rama de actividad cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras) de esta gigantesca transferencia.

Gráfico 7. Créditos al sector “Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras”, saldo al final del trimestre, en miles de dólares, según moneda que nomina el crédito. I-trim/2000-IV-trim/2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

El peso en dólares de los compromisos previos se deshizo. De un saldo deudor de 1.428 millones de dólares en diciembre de 2001, se pasa a uno de 207 millones a mediados de 2002. En combinación con reestructuraciones en estas condiciones y una coyuntura de precios internacionales que se recuperó de la pésima situación previa, fue posible liquidar importantes deudas que pesaban sobre 12/16 millones de hectáreas hipotecadas (Colombo, 2000). Si bien una parte correspondía a chacareros y demás productores de tipo familiar, el patrón de distribución del suelo en nuestro país implica que el grueso de aquella deuda figuraba en los balances de la clase de los grandes terratenientes.

3- Sobre estos episodios de licuación de pasivos, señaló Roberto Bisang (2009: 158) que “se trata de esas ‘ocultas historias’ que habitualmente las familias no cuentan pero que se convierten en el eslabón necesario para explicar la buena marcha posterior de los asuntos”.

2.2. Las tasas de interés

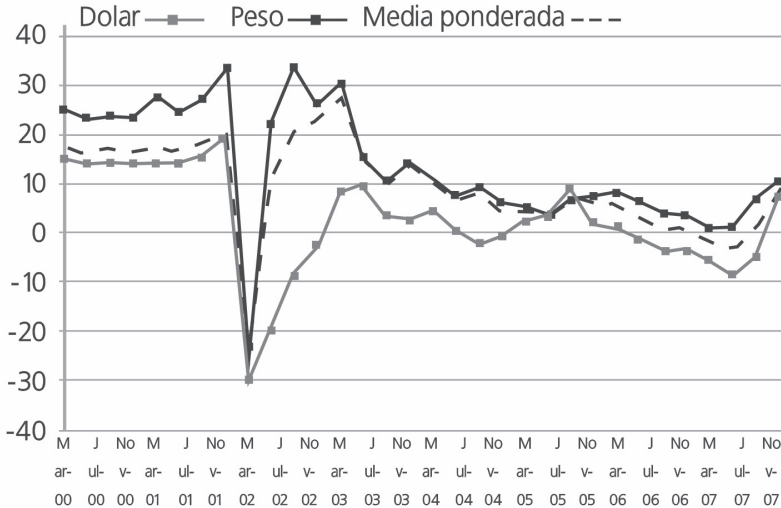
Cuando se produce la devaluación la Argentina llevaba ya cerca de tres años de recesión, lo que se expresaba, entre otras cosas, en que su capacidad instalada industrial había llegado a una situación de ociosidad más que alarmante: en enero de 2002, el INDEC reveló que el sector manufacturero funcionaba al 48,2% de su capacidad. Por otra parte, la infrautilización del “factor trabajo” había llegado a un récord absoluto, con un 34,2% de la PEA con problemas de empleo (suma de 12,7 puntos porcentuales de subocupados demandantes y un desempleo abierto del 21,5%).

Es en estas condiciones que el incremento en el tipo de cambio no se tradujo, como se ha mostrado, en tasas de inflación en proporciones similares, generándose entonces una muy fuerte devaluación real. El impacto negativo de ésta sobre las importaciones, en conjunción con la transitoria profundización de la recesión que trajo la violencia en el cambio de los precios relativos, la mejora en las cotizaciones internacionales de las materias primas exportadas por la Argentina y el default de una parte significativa de la deuda pública, generó un brusco vuelco en la cuenta corriente del balance de pagos del país, que tras una década de languidez y en promedio negativa, pasaría a hacerse fuertemente positiva.

Como ha señalado Frenkel (2009: 25), situaciones de este tipo, con “exceso de oferta de moneda internacional al tipo de cambio meta del Banco Central”, posibilitan ese organismo intervenir simultáneamente en la determinación tanto del tipo de cambio como de la tasa de interés (al menos, durante un plazo de tiempo acotado).

Al intervenir como comprador en el mercado de divisas manteniendo una tasa de cambio elevada, el Banco Central elevó fuertemente la base monetaria, en maniobras que fueron esterilizadas de forma parcial con una constante emisión de LEBACs, manteniendo niveles de tasas de interés sustantivamente más bajos que en la década previa. El gráfico 8 expone la evolución de estas tasas, consideradas en términos reales.

Gráfico 8. Tasas de interés activas al sector productor de “cereales, oleaginosas y forrajeras”, según moneda que denomina la operación. Trimestral. I/2000-IV/2007.



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA, INDEC, Boletín Informativo Techint.

Luego de un año 2002 de violentos reajustes, la tasa de interés en pesos de referencia para la agricultura en términos reales bajó de los 25/27 puntos porcentuales que caracterizaron a los últimos años de la convertibilidad (con un pico de más de 32 puntos en el último trimestre de 2001), a una media del 7,3% de mediados de 2003 a fines de 2007 (con un período, entre 2005 y mediados de 2007, de un promedio del 4,7%). De todos modos, las tasas rebajadas sólo se aplicaron a quienes tomaron créditos, y se ha visto que durante años esta no fue la estrategia dominante por parte de la producción primaria, que recurrió a otros arreglos. En otro orden de las cosas, a un nivel más bajo y con un peso menor dado el poco financiamiento, siguieron operando las tasas diferenciales a las cuales los bancos prestan a las empresas grandes (Fernández, 2008).

3. Breve reseña de la evolución de las empresas privatizadas

Durante la década del '90 se concretó un proceso de privatización económica que Martínez de Hoz como ministro del último gobierno militar había señalado como ideal pero no ejecutable durante su gestión, evidentemente por el papel que cumplieron las empresas públicas como testaferras del poder ejecutivo en la contratación de empréstitos externos para financiar la estructuración de su esquema de “valorización financiera” (Kulfas y Schorr, 2006).

El tiempo fue pasando y las empresas que continuaron “privatizadas” cotizan en bolsa y cambiaron sus accionistas más de una vez, motivos por los cuales pretenderían ser consideradas entidades societarias sin más, sin aquella molesta adjetivación. Sin embargo, su carácter de prestadoras de servicios básicos y estratégicos para el funcionamiento de la economía argentina, su extensa tradición como sociedades estatales que sobrepasa cuantitativamente al período en el cual se desarrollaron como actores del sector privado, las herramientas de regulación especiales con las que el Estado, al menos en teoría, está facultado para accionar sobre ellas, han frustrado ese deseo. En el período que se abarca aquí (2002-2008) los cambios que se implementaron desde el gobierno respecto a la propiedad o administración del capital cedido previamente se centraron en la absorción de empresas que exhibían estados contables en rojos insalvables (Aerolíneas Argentinas, Correo Argentino, Aguas Argentinas), en un marco en que incrementos en los cuadros tarifarios hubieran atentado contra la pacificación social todavía conmovida por el estallido popular de diciembre de 2001. Con otras empresas en esta situación se procedió por la vía del subsidio, compensando un freno a la suba de precios que se originaría tras la devaluación con dinero del presupuesto nacional.

En lo que hace a la infraestructura que específicamente influye en la determinación de los costos agropecuarios, no hubo estatizaciones; sí algunos subsidios tarifarios.

3.1. El Ferrocarril

Las concesiones se mantuvieron en lo esencial, cambiándose de forma sustancial sólo la del Belgrano Cargas, línea que se encontraba en caída libre y que resultó declarada en estado de emergencia a fines de abril de 2007. Producido este escenario, el grueso de las acciones —en poder de la Unión Ferroviaria— fueron adquiridas por una sociedad constituida para operarlo, en la cual participa como protagonista principal el grupo Macri, quien conforma un bloque accionario con capitales de origen Chino.⁴ Al negocio ingresarían luego el grupo Roggio y EMEPA (Ferrovías), siendo que el mismo va a ser sostenido por gruesos subsidios estatales, como consta en los informes de ejecución presupuestaria de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Por lo demás, fue la única línea que recibió subsidios. La política general hacia el acarreo de carga por FFCC resultó bastante liberal, en el sentido de que tampoco se impuso ningún control tarifario; liberalidad que se expresó en un crecimiento de la tarifa por tn/km transportado que la multiplicó por 4, evolución que supera en varios cuerpos a la inflación interna.

3.2. Rutas troncales

Las empresas concesionarias de los corredores viales argentinos no escaparon a la situación crítica generada tras el violento salto del tipo de cambio. Tras una expandida negociación, desde el estado se dejó concluir el plazo de concesión, que vencía en 2003, y se reordenó el sistema: “los 17 corredores viales en los que caducó la concesión fueron reagrupados en sólo seis que, en consonancia con las ofertas presentadas, deberán pagar un canon por el uso económico de un bien público (cinco de ellos), mientras que el restante contará con una subvención estatal.” (Azpiazu, 2005: 63). Ahora bien, estos concesionarios deberían ocuparse exclusivamente del mantenimiento más liviano de la red, quedando establecido en el decreto 1.915 (diciembre de 2004) que el

4- Estos fondos pertenecen a la “Sanhe Hope Full Grain Oil Foods Production Co., Ltd.”, que junto a SOCOMA constituyó la empresa SHIMA, que se hizo del 51% del paquete accionario (Cabot, 2006).

Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) se encargaría de la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública. La determinación de roles no estuvo ausente de controversia. Los diferentes tramos de los corredores fueron clasificados en dos categorías: los “A”, que requerían tareas de conservación que harían las empresas, y los “B”, más deteriorados, demandaban reparaciones financiadas por la Nación. Luego de adjudicados los corredores, se abrió una negociación que en el brevísimo plazo de 5 días disminuyó sensiblemente los tramos previamente clasificados como “A”, incrementando por consiguiente los “B”, de cuya reparación se eximía a los concesionarios. Según el estudio de la Auditoría General de la Nación, los corredores viales 3 y 5, ambos con extensos tramos que atraviesan las principales zonas agrícolas del país, redujeron sus tramos clasificados como “A” del 37% y el 77%, a sólo el 19% y el 26%. “En otras palabras, en el caso del Corredor 3 los TRAMOS A se redujeron un 47%, y en el Corredor 5 la reducción es del 66%”, siendo que “la única fundamentación encontrada en el Pliego sobre los cambios es que ‘la división... se ha realizado teniendo en cuenta fundamentalmente, las condiciones técnicas actuales y las esperadas durante el plazo de la concesión de las calzadas de rodamiento y, en algunos casos, a razones operativas por su magnitud’” (AGN, 2007: 14). Este hecho colaboró en buena medida a que el aporte por parte del estado nacional pasara, de una estimación de alrededor de 500 millones de pesos (Azpiazu, 2005: 64), a presupuestarse finalmente en 756 millones, para terminar insumiendo 1.113,5 millones (AGN, 2011).

La reglamentación de la concesión mantenía el nivel tarifario vigente, pero como se ha visto liberaba de la realización de la mayor parte de las inversiones a las empresas concesionarias. Las mismas recaudarían mediante el cobro de peajes, y de forma automática un porcentaje de estos ingresos se depositaría como canon por la explotación concedida en una cuenta de la Administración Pública.

Se estableció, por otro lado, que se abriría una negociación sobre el nivel de las tarifas en la medida en que un indicador de referencia (el “Parámetro de Revisión”, compuesto a partes iguales por el índice de costo de la construcción y el coeficiente de variación salarial, ambos elaborados por el INDEC) se incrementara en más de un 5%, situación que se cum-

plió bien pronto (febrero de 2004). Para “evitar que la variación del ya citado Parámetro de Revisión se traduzca en un incremento tarifario que deba soportar el público usuario [que se calcula, según el corredor, de entre el 7,89 y el 16,67%], se ha decidido mantener, sin modificaciones, los actuales niveles de las tarifas de aplicación al público [reemplazando los ingresos que surgirían de mayores tarifas] por las correspondientes variaciones del canon”.⁵

Vale decir, que a diferencia del ferrocarril de cargas, las tarifas por el uso de las principales rutas nacionales sí resultaron incluidas en la política de subsidios.

La resolución citada disminuyó sensiblemente los aportes que las empresas hacían al Estado Nacional, llegando en un caso a invertir la situación transformando en fuertemente subsidiado un corredor previamente oneroso. Cuando se hicieron las concesiones, se previó que a lo largo de la duración de los contratos, neteando canon de subvenciones, el estado nacional percibiría alrededor de 120 millones de pesos. La recaudación efectiva tras los ajustes (incluyendo un incremento del tráfico) acabó siendo de 33 millones (Cipoletta, Tomassian y Sánchez, 2009). Este dinero entonces, cubierto por el presupuesto nacional, evitó que se incrementara este costo en el principal medio de transporte. Este desarrollo generó que la incidencia del costo del peaje en el total de las erogaciones de las empresas transportistas haya virtualmente desaparecido. Dicha carga representaba previamente el 6% de los costos de una empresa típica... en 2009, luego de años de tarifas así pisadas, la FADEEAC⁶ (2010) lo contabiliza dentro del rubro “otros”, apertura que en total explica el 1% del costo, correspondiendo sólo una parte de este valor al peaje.

3.3. Puertos y tráfico fluvial

Duhalde, aplicando una política que mantuvieron sus sucesores, exceptuó rápidamente a la empresa concesionaria de la Hidrovía de los alcances de la ley de emergencia económica y sus cláusulas pesificadoras de las tari-

fas de servicios públicos, mediante un escueto decreto “aclinatorio”, por lo menos para la carga internacional en la que se inscriben las exportaciones agrícolas pampeanas.⁷ De esta forma, sus tarifas quedaron dolarizadas y, llamativamente, incrementadas de forma sustantiva en términos de la divisa norteamericana (en un 45%). La tabla 2 expone la evolución tarifaria por el uso de la Hidrovía por Tonelada de Registro Neto (TRN), la unidad de referencia para fijar los peajes.

Tabla 2. Evolución de la tarifa de Hidrovía para fletes internacionales (en U\$S y \$ por TRN). 05/1995-2008.

Momento	U\$S por TRN	\$ por TRN
1995-1997	0,97	0,97
1998	1,222	1,222
1999-2001	1,136	1,136
2002	1,136	3,715
2003	1,65	4,871
2004	1,65	4,857
2005	1,65	4,832
01-08 de 2006	1,65	5,082
09-12 de 2006	2,25	6,93
2007	2,25	7,018
2008	2,25	7,156

Fuente: Elaboración propia en base a AGN, decreto 2.684/2002, decreto 1.534/2006, Boletín informativo Techint.

La tarifa en los contratos de concesión está ligada al costo de dragado y balizamiento. Sin embargo, como se aprecia por la fuerte variación del canon –crece un 529% expresado en pesos entre 2001 y el final de la serie, bien por encima de cualquier índice de precios mayorista o de nivel salarial que se quiera considerar- en las negociaciones no aplicó ningún criterio de costos al estilo del previsto para los peajes terrestres. Como contrapartida ha avanzado el trabajo de dragado, que había en los '90 llegado a un limitante de 32 pies, para ahora soportar 34.

6- Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas.

7- El decreto, de 3 artículos, explicita: Artículo 1° — Aclárase que la tarifa de peaje por vía fluvial para el cabotaje, entendiéndose por tal la navegación de buques dedicados al cabotaje nacional [...], se ha pesificado. Art. 2° — Aclárase que la tarifa de peaje por vía fluvial para la navegación internacional en la red troncal concesionada, se registrará en dólares estadounidenses.

En cuanto a los puertos, no hubo cambios significativos en las concesiones, y su capacidad se amoldó al volumen transportado, permaneciendo relativamente constantes los costos de embarque.

4. La política tributaria y su regresividad hacia el universo de productores agrícolas

Si bien hubo algunas alteraciones en las tasas de IVA –tanto de productos como de ciertos insumos agrícolas- los grandes cambios impositivos del nuevo siglo vinieron por otros dos caminos, y ambos tuvieron el mismo efecto: una muy fuerte homogeneización de la carga tributaria hacia dentro del universo de productores, acercando muy fuertemente los pagos al fisco que deben realizar los agricultores de tamaño pequeño y mediano a lo que debe desembolsar la gran empresa agrícola. Los dos grandes cambios que propiciaron este desarrollo regresivo fueron: 1) la implementación de elevados derechos de exportación, reimplementados con modalidad alícuota única, sin ningún tipo de segmentación; y 2) el congelamiento nominal –en un período inflacionario- de las escalas del impuesto a las ganancias a personas físicas y del monotributo.

4.1. Las retenciones

Las retenciones a las exportaciones se convirtieron en el principal canal mediante el cual el estado recauda sobre la renta de la tierra pampeana. Es gravado en cabeza de las empresas exportadoras, en el puerto, pero su cobro repercute de manera inmediata en la formación del precio FAS que es pagado por éstas, el que a su vez toman como referencia los acopiadores para determinar a cuánto se compra cada tonelada al productor primario.

Los derechos de exportación no son aplicados con ningún tipo de progresividad. Constituyen uno de los principales determinantes del ingreso de las explotaciones agrícolas (a fines del período aquí analizado, captaban más de un tercio del precio bruto de la soja), y pese a ello se aplican de forma indiscriminada: la tonelada originada en las condiciones de escala

en que operan los grandes capitales tributa el mismo monto que aquella producida por chacareros y demás pequeños capitales. Este impuesto fue reactivado por una resolución durante el gobierno de Duhalde, que recargó en 10 puntos porcentuales las tasas vigentes a comienzos de marzo de 2002, recargo que se duplicaría un mes después (tabla 3).

Tabla 3. Evolución de las alícuotas de derechos de exportación de granos pampeanos y sus derivados. 01/2001-03/2008.

Período	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Aceite Soja	Aceite Girasol	Subproducto Soja	Subproducto Girasol
Hasta 03/2002	%0	%0	%3,5	%3,5	% 0	%0	% 0	%0
Mar-02	% 10	% 10	% 13,5	% 13,5	% 10	% 10	% 10	% 10
04/2002 a 01/2007	%20	%20	%23,5	%23,5	%20	%20	%20	%20
01/2007 a 11/2007	%20	%20	%27,5	%23,5	%24	%20	%24	%20
11/2007 a 03/2008	%20	%20	%35	%32	%32	%30	%32	%30

Fuente:INFOLEG

A partir de este momento, los cambios estuvieron centrados en las oleaginosas, sin volver a afectar a los cereales. El gobierno de Kirchner recién modificará las alícuotas para la soja y sus subproductos (y también para el girasol) en su último año de mandato, llevando –en dos pasos- las retenciones al grano a un nivel del 35%.

Los cambios en los derechos sobre la soja cumplen una función esencialmente recaudatoria. Cada vez que fueron incrementados, no obstante, en los considerandos de las resoluciones suelen expresarse otros deseos: el “desacople” de los precios internacionales hacia dentro del mercado doméstico, y la limitación del monocultivo de soja, que podría generar problemas a la fertilidad del suelo. Ambos efectos, en realidad, están relacionados, ya que en todo caso la incidencia sobre el costo de vida argentino que producen las retenciones a la soja es, cuando menos, indirecta: no es un producto que forme una parte significativa de la cultura alimentaria argentina, y se exporta virtualmente en su totalidad.⁸ El aumento en las retenciones a la oleaginosa, en todo caso, evitaría que se destine más superficie al cultivo de ésta, y quede más tierra disponible para la producción de otros productos que sí se corresponden más con la

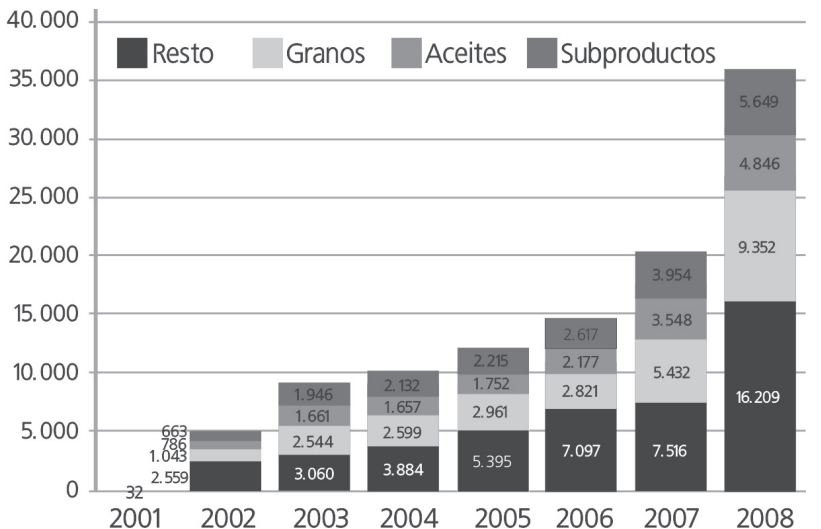
8- Dentro del poco peso que tiene el consumo doméstico de soja, el componente más importante no es un subproducto comestible, sino el biodiesel con que se corta por obligación legal el gasoil.

canasta argentina. Sin embargo, pese a esta idea declarada, el utilizar a los derechos de exportación como ordenador territorial requiere de una ingeniería tributaria muy precisa, cosa que no puede decirse de la generada por los equipos económicos de los sucesivos gobiernos nacionales. Vale decir, si se observa la rentabilidad relativa de los distintos cultivos se constata que la ventaja de la soja en este rubro nunca estuvo puesta en cuestión por las diferencias en las alícuotas impositivas (mucho menos frente a planteos pecuarios, que durante todo el período bajo análisis en la presente sección estuvieron por debajo de la agricultura), cuadro que dio lugar a una enorme expansión de su siembra.

Como contrapartida, su capacidad recaudatoria es más que interesante. El gráfico 9 expone la evolución de los principales rubros ligados con el cobro de impuestos a la exportación de los granos pampeanos, mostrando cómo resultan el principal componente de la recaudación por este concepto.

Esta capacidad recaudatoria, no obstante, tiene su cara oscura: el sistema de captación de renta por medio de los impuestos a la exporta-

Gráfico 9. Ingresos fiscales por cobro de derechos de exportación, según producto, en miles de pesos. 2001-2008.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AFIP.

ción posibilita maniobras por parte del oligopolio conformado por las empresas que llevan adelante el comercio internacional, generando un drenaje importante de recursos en beneficio de este puñado de empresas cartelizadas, vía subfacturación, vía manejo discrecional de las declaraciones juradas de exportación.

4.2. La desactualización de las escalas de otros impuestos

El impuesto a las ganancias a las personas físicas y sucesiones indivisas está legislado incorporando un tratamiento progresivo según la ganancia neta del contribuyente (el impuesto a las ganancias a las sociedades es uniforme, una tasa del 35% para todos). Sin embargo, se procedió de tal forma en este período que la progresividad resultó fuertemente recortada, dado que en ningún momento se ajustó la escala que comenzó a regir el primero de enero de 2000 (Ley 25.239).

Los diferentes tramos de ganancia imponible fueron así “pesificados” y resultaron desajustados por el proceso inflacionario que caracterizó a la economía argentina en este período. La tabla 4 expone las características del impuesto, mostrando los valores actualizados de la escala según IPC.

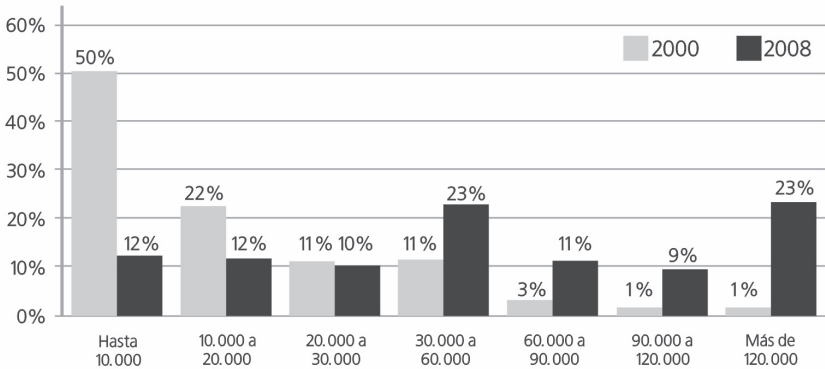
Tabla 4. Características del impuesto a las ganancias de personas físicas y sucesiones indivisas, según tramos de la escala de ganancias, expresados estos a valores corrientes y en pesos de enero de 2000. Valores a Enero 2008.

Tramos de ganancia neta imponible				Pagarán		
Pesos corrientes		Pesos de 01/2000		pesos	Más el %	Sobre el excedente de \$
Más de	Hasta	Más de	Hasta			
0	10.000	0	4.094	0	9%	0
10.000	20.000	4.094	8.189	900	14%	10.000
20.000	30.000	8.189	12.283	2.300	19%	20.000
30.000	60.000	12.283	24.567	4.200	23%	30.000
60.000	90.000	24.567	36.850	11.100	27%	60.000
90.000	120.000	36.850	49.133	19.200	31%	90.000
120.000	en adelante	49.133	en adelante	28.500	35%	120.000

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Oficial, INDEC, eQuis, Bs. As. city.

Productores que en 2008 tenían para sus ganancias el mismo poder adquisitivo que en 2000 deben afrontar tasas considerablemente más onerosas. Otra manera de expresar esto es observar el achatamiento de la pirámide que produjo la evolución de los precios en pesos, máxime en un sector cuyos ingresos se encuentran relativamente dolarizados. Al respecto, es notoria la disminución de inscriptos en las categorías menores, como se expone en el gráfico 10.

Gráfico 10. Presentaciones de impuesto a las ganancias a PFySI*, porcentaje de inscriptos por tramo de ganancias declaradas. 2000/2007.



* Presentaciones con impuesto determinado.

Fuente: Elaboración propia en base a anuarios AFIP.

Los dos tramos más altos de la escala sólo incluían al 2,5% de las presentaciones en 2000, porcentaje que se multiplica por 13 en 2008, cuando aquí revista un tercio de los contribuyentes. Si adicionamos el tercer tramo de mayores ganancias, se observa que se pasa del 5,3% en 2000 al 43,7% al final del período analizado. En contrapartida, los dos escalones más bajos pasan de agrupar el 72% de las declaraciones juradas a fines de la década del '90 a sólo corresponderse con el 23,5%.

Con el monotributo ocurre algo enteramente similar. El mismo tiene incorporada una escala de ingresos, con un máximo de 144.000 pesos al año. Esa cifra no se modificó en el período analizado, lo que, inflación y aumento de precios de los granos mediante, significó que se podía obtener con alrededor de la tercera parte de la cantidad física de bienes vendidos.

En otra parte el autor ha realizado un estudio comparativo sobre el peso de la carga tributaria sobre explotaciones agrícolas diferenciadas según su tamaño (Fernández, 2012). En el mismo se aprecia cómo las diferencias entre lo que deben pagar los chacareros y los grandes terratenientes y empresas estilo pool de siembra fueron llevadas a un mínimo.

La política de impuestos —y en especial los impuestos específicos, como son las retenciones— es una de las que posibilita una redistribución de la renta agraria hacia el resto de los agentes que operan en la economía argentina. La tesorería del Estado directamente toma parte del excedente y lo redistribuye, siguiendo criterios político-económicos, como ingresos de determinados capitales (contratistas, bonistas, subsidios, etc.). Sin embargo, esta no es la única caja de herramientas de que dispone el Estado para lograr este tipo de objetivos. Se ha señalado que una política de sobrevaluación cambiaría asimismo redistribuye la renta en provecho de los poseedores de capital con participación en la economía del país, al posibilitar la importación de bienes a un menor costo relativo, y al disminuir también el precio al cual se consumen alimentos, lo que permite limitar el salario (Iñigo Carrera, 2007). Este método, fruidamente aplicado durante los '90, no sólo difiere del primero en que el estado no participa como un eslabón de la cadena desde el cual se puede definir hacia dónde se orienta el excedente apropiado, sino que también veda la posibilidad de discriminar la procedencia de ese excedente. Aplicando impuestos diferenciados, además de lograrse el objetivo primario de favorecer la acumulación de otros actores mediante el favor gubernamental, se puede contribuir a la generación de una estructura socioeconómica agraria distinta, inhibiendo el crecimiento de los grandes grupos que tiene como contracara el notable retroceso en el número de productores. La gran homogeneización tributaria que se ha tratado aquí ha mellado este filo posible de la acción pública.

5. Acciones sobre el comercio exterior

Durante el período 2002/2008 el Estado adoptó ciertas políticas de intervención sobre el comercio exterior. Estas no fueron en el sentido de rearmar estructuras previas de organización de dicho comercio —como la

desmantelada Junta Nacional de Granos-, sino que estuvieron signadas por los cambios en los derechos de exportación, recostándose el Estado en la devaluación para disminuir importaciones y no en cambios al respecto de la política arancelaria. En efecto, casi no hubo variaciones en los derechos de importaciones de insumos, acaso se profundizó la liberación al ingreso de mercadería cuando en 2007 se desgravaron las posiciones arancelarias correspondientes a algunos fertilizantes, y se redujeron del 22% al 14% las tasas para las partes de maquinaria agrícola.

Por otra parte, el precio del combustible (bien transable que sumó el impacto de la devaluación con la elevación de su cotización internacional producto de las guerras que sufrieron las principales regiones productoras en la década) pronto se vio como una amenaza al funcionamiento del sistema. La producción agrícola tiene en el gasoil un insumo fundamental, para la marcha de tractores y cosechadoras en los campos, y de los camiones que acarrear los granos al puerto o las plantas industriales. Desde el Estado se ejecutó un control del precio doméstico mediante la restitución y evolución de las retenciones a la exportación de petróleo y derivados. En primer lugar, a los pocos meses de la devaluación Duhalde emitió los decretos 310 y 809 disponiendo la implantación de los derechos de exportación de hidrocarburos, fijados en un 20%. Por otra parte, en enero de 2003 estableció con las empresas productoras de petróleo y las refinadoras un acuerdo para fijar el precio al cual las primeras abastecerían a las segundas (regiría una cotización de 28,5 U\$S el barril. Con conflictos, este contrato sería sucesivamente prorrogado hasta abril de 2004). La suba de la cotización internacional del primer cuatrimestre de 2004 impulsó al gobierno de Kirchner a incrementar al 25% el coeficiente retenido. El precio siguió creciendo, y en vista de este desarrollo, el ministerio de economía implementó un sistema de retenciones móviles: los derechos de exportación se mantenían en el 25% del precio mientras el barril de petróleo se mantuviera por debajo de los 32 dólares, para ser incrementados en la medida en que la cotización se incrementara.⁹

Todas estas medidas posibilitaron mantener valores para el gasoil en el mercado interno que, si bien “dolarizaron” los costos respecto de la década del '90 –ya para 2003 los precios de este insumo en pesos se habían triplicado-, estuvieron lejos de reflejar la evolución del costo del combustible en una década marcada por la guerra de Irak y del desenfreno de la

especulación en commodities.¹⁰

6. Políticas focalizadas

El programa que específicamente interviene sobre los productores de tipo chacarero es el denominado “Cambio Rural”. El mismo sufrió una coyuntura traumática: durante el período 2002-2004, el Estado destinó muy escasos recursos a su mantenimiento, profundizando los recortes presupuestarios que sufría desde 2000. Según los informes de gestión que acompañan al presupuesto público para este programa, los productores asistidos pasan de 20.000 en 2001 a 10.000 en 2002. A partir de 2005 comienza a recuperarse presupuestariamente el programa, siendo sin embargo que aún en 2008 todavía se encuentra muy lejos de lo que fue su capacidad operativa en la década anterior. La tabla 5 muestra la comparación entre 2008/1999.

En la región pampeana, entre los años 1999 y 2008, la cantidad de productores asistidos disminuyó un 45%, de 9.912 a 5.441, con una caída especialmente fuerte en las provincias donde pesa de forma intensa la agricultura: en Santa Fe la variación negativa alcanzó el 66%, y el 61% en Córdoba.

En Fernández (2008) se propuso un indicador de cobertura del programa Cambio Rural, que resultaba de dividir al total de productores asistidos por el total de EAPs de entre 10 y 200 has registradas por el último CNA. Si en su momento de mayor expansión ya el indicador arrojaba un guarismo sumamente modesto, al final del período analizado este resulta algo más recortado (pasando del 9,7 al 8,4% para el total de las provincias pampeanas).

9- El gobierno de Kirchner implementó otras medidas de presión para mantener estable el precio del combustible. Algunas de índole simbólico, como el boicot a la Shell cuando decidió aumentar el precio del gasoil. Este tipo de acciones dejaron en un segundo plano a otras decisiones más materiales y notablemente más importantes, políticas que supusieron una fuerte compensación al sector petrolero por sus ventas al mercado interno, como ser las diferencias de retenciones en la exportación de naftas, bajísimas en relación con las aplicadas al petróleo crudo, diferencial que sólo fue disminuido en 2007.

10- Podría incluirse también en este acápite el cierre de las exportaciones de trigo, pero este es un factor que recién mostraría sus efectos a finales del período.

Tabla 5. Cantidad de grupos de Cambio Rural y productores beneficiarios del programa, y total de explotaciones de entre 10 y 200 has. según CNA's, provincias pampeanas. **1988/2002.**

Momento	Indicador	Bs As	Santa Fe	Córdoba	Entre Ríos	Total pampeana
1999	Grupos	439	218	163	121	941
	Productores	4.390	2.398	1.793	1.331	9.912
	Productores por grupo	10	11	11	11	11
	EAPS 10/200 has (88)%	39.233	23.896	20.971	18.527	102.627
	CR/EAPS 10/200	11%	10%	9%	7%	9,70%
2008*	Grupos	304	84	84	148	620
	Productores	2.648	812	691	1.289	5.441
	Productores por grupo	8,7	9,6	8,2	8,7	8,8
	EAPS 10/200 has (02)	23.289	15.807	11.249	14.352	64.697
	% CR/EAPS 10/200	11%	5%	6%	9%	8,40%
Variación	Grupos	-31%	-61%	-48%	22%	-34%
	Productores	-40%	-66%	-61%	-3%	-45%
	Productores por grupo	-13%	-12%	-26%	-21%	-17%
	EAPS 10/200	-41%	-34%	-46%	-23%	-37%
	% CR/EAPS 10/200	2%	-49%	-28%	25%	-13%

* La fuente (INTA, 2009) está basada en un relevamiento de 792 grupos CR, sobre un total de 982 grupos registrados. Para este cuadro, se tomó como media general el coeficiente resultante, por lo que los datos son inflacionados multiplicando por 1,24.

Fuente: Elaboración propia basado en INTA (2009), Anuario Estadístico Cambio Rural campaña 2007/08 y CNA's 1988 y 2002.

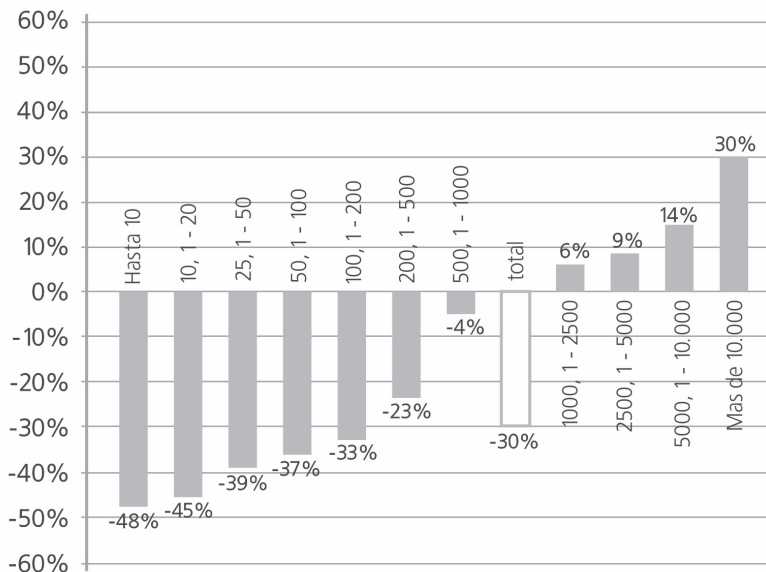
7. Resumiendo

El modo de producción del capital tiende a la concentración económica de las distintas actividades que se realizan bajo sus leyes. El Estado se yergue en el gran organizador de dicho sistema, y si bien un accionar que "deje hacer" a los grandes capitales en este sentido es una posibilidad

totalmente esperable, es también cierto que dispone de toda una batería de instrumentos de intervención en cada campo de inversión que le permiten morigerar la evolución normal.

Azcuy Ameghino (2004) ha mostrado cómo durante los '90 desde las políticas públicas, lejos de pretenderse tal atenuación, se exacerbaron las tendencias concentradoras, fundamentalmente basadas en las economías de escala que aprovechan los grandes organizadores del negocio agrícola; beneficios que se han analizado en un trabajo complementario de éste (Fernández, 2012b). Es así como tuvo lugar el proceso más profundo de concentración económica del siglo XX, que adquirió la magnitud que se observa en el gráfico 11.

Gráfico 11. Variación en la cantidad de EAPs de la región pampeana, según escala de extensión (has.). 1988-2002.



Fuente: Elaboración propia en base a CNAs 1988 y 2002.

¿Qué se puede decir de lo ocurrido tras la devaluación? La mira parece haber estado puesta en aumentar y cuidar una elevada rentabilidad

promedio para el sector en su conjunto, sin hacer discriminación alguna respecto de la escala productiva de cada explotación. La estructura tributaria centró su intensidad en un impuesto sin ninguna diferenciación, como son las retenciones a las exportaciones, a la vez que al permitirse la desactualización de las escalas de los tributos que sí eran con anterioridad progresivos (monotributo, ganancias a las personas físicas), se fue conformando un cuadro, hacia dentro de la actividad, más regresivo que en el pasado inmediato.

El mismo fue complementado por una fuerte licuación de los pasivos que mantenían la totalidad de las empresas productoras con el sistema financiero mediante la pesificación 1 a 1 de dichas acreencias. Al respecto cabe remarcar que dicha pesificación fue indiscriminada, al ejecutarse sin considerar el tamaño de quienes estaban licuando sus deudas, ni el tamaño de dichas deudas. Si bien no existen datos desagregados al respecto, resulta más que factible, dada la estructura agraria sobre la que recae esta política, que el grueso de este beneficio haya sido acaparado por el pequeño grupo de propietarios que concentra la mayor parte del suelo. En materia de concesiones de los activos de infraestructura, no se registraron cambios importantes: se permitieron fuertes subas en las tarifas de los ferrocarriles, siendo que uno de los principales ramales de carga granaria continuó en posesión de Aceitera General Deheza, cuyo titular Roberto Urquía sería elegido senador nacional por el justicialismo en 2003 y diputado en 2007. Por otro lado, en paralelo se mantuvieron casi congeladas las tarifas de peaje en rutas nacionales, con lo que en cierta medida se favoreció la intensificación del uso del camión como transporte fundamental de las cargas.

En cuanto a la asistencia a los pequeños y medianos productores, Cambio Rural resultó sustantivamente minimizado en la década, a la vez que las intervenciones en el comercio exterior se trasladaron hacia la estructura agraria nuevamente como condicionantes homogeneizadores. La intervención en el mercado de combustibles determinó un precio de referencia para la totalidad de los productores, independientemente de la capacidad de negociación que luego dispusiera cada uno de estos con las bocas de expendio, mientras que se mantuvieron los niveles arancelarios a la importación (acaso se redujeron todavía más en algún rubro aislado) que habían sido rebajados con el correr de los '90.

En cierta oposición a todos estos elementos, debe registrarse que hubo un cambio sustantivo en el principal factor que atizó la concentración en la década previa: el impacto diferenciado del régimen cambiario. Así como previamente había surgido una importante divergencia entre los precios de los insumos agropecuarios y el costo de vida, generando problemas económicos para las EAPs que deben destinar una parte importante de su excedente a la reproducción del núcleo familiar que la dirige, en este período –vía encarecimiento relativo de los transables- dicha tendencia se invirtió. El beneficio exclusivamente cambiario, sin embargo, sólo compensó durante los primeros años del siglo las distorsiones generadas bajo el plan de convertibilidad, y nunca llegó a revertir lo operado en comparación con el período anterior al mismo.

Como conclusión global se tiene entonces que el Estado operó en la última década como si el proceso de concentración agrícola no existiese, aceptando aquella visión que propone un campo “plano”, en el que todos los “productores” son similares: esto es, sin disponer, hacia el universo de explotaciones agrícolas, de ninguna política de segmentación o diferenciación relevante. En este plano las continuidades superan con mucho a las diferencias en los programas económicos aplicados desde el ejecutivo en las tres sucesivas administraciones. El poder legislativo también aportó su parte a este accionar: diversos proyectos de reforma de la ley de arrendamientos rurales –redactados con el propósito de frenar el avance de los pools de siembra, cuya estrategia dominante es la de operar sobre tierras de terceros- fueron sistemáticamente ignorados.

Si bien las condiciones son diferentes, habida cuenta de la coyuntura de precios internacionales y de la nueva situación respecto de la financiación, la flecha apunta en el mismo sentido, al pervivir sin modificaciones las grandes distinciones entre productores en cuanto a economías de costos, financiamiento, gestión de riesgos, y un largo etcétera: un futuro en el que algunos cientos de megaempresas controlan la totalidad de las cosechas argentinas cada vez más cercano.

8. Bibliografía

AGN (2007). Actuación AGN N°102/06. <http://www.agn.gov.ar/informes>. Último acceso: noviembre 2012.

AGN (2011). Actuación AGN n° 475/2007. Disponible en <http://www.agn.gov.ar/informes>. Último acceso: noviembre 2012.

Azcuy Ameghino, E. (2004). "Reformas económicas y conflicto social agrario: la Argentina menemista, 1991-2001". En *Trincheras en la historia*. Buenos Aires: Imago Mundi. ISBN: 950-793-021-3.

Azpiazu, D. (2005). *Las privatizadas II Ayer, hoy y mañana*. En *Colección Claves para Todos*. Capital Intelectual: Buenos Aires. ISBN: 987-1181-24-8

Bisang, R. (2009). "Comentarios al trabajo 'Evolución y perspectivas del agro argentino. Un enfoque de interacciones micro-macro'. En Katz, J. (Coord.), *Del Ford Taunus a la soja transgénica*. Buenos Aires: edhasa.

Cabot, D. (2006). "Avanza la entrega del Belgrano Cargas a empresarios privados". *La Nación*, 19/04/2006.

Cipoletta Tomassian, G. y Sánchez, R. (2009). "Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina. 1990-2008". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, n° 145. CEPAL.

Colombo, C. (2000). *Informe del Jefe de Gabinete de ministros. Ante el Honorable Congreso de la Nación*. Informe n° 48, 23/11/2000.

F.A.A. (2005). *La tierra. Para qué, para quiénes, para cuántos. Por una agricultura con agricultores*. Buenos Aires: CICCUS.

FADEEAC (2009). *Transporte de cereales por carretera. Costos. Contexto, Objetivos, Rubros componentes, Evolución*. Documento conjunto Departamento Transporte Agroganadero Departamento Costos y Tributario. Disponible en <http://www.foroagroindustrial.org.ar/home.php>. Último acceso: octubre 2012.

Fernández, D. (2008). "El fuelle del Estado: Sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989- 2001)". *Documentos de trabajo del CIEA*, n° 3.

Fernández, D. (2012). "Sobre la homogeneización de la presión fiscal en la agricultura pampeana tras la devaluación". Buenos Aires. Inédito.

Fernández, D. (2012b). "La organización de la gran empresa mediante nuevos instrumentos financieros en la primera década del siglo XXI". En AA.VV. *Estudios agrarios y agroindustriales*. Buenos Aires: Imago Mundi. ISBN: 978-950-793-135-2.

Frenkel, R. (2009). "Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 2, vols. 3 y 4.

Gorenstein, S. (2000). "Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimenta-

- rio pampeano (Argentina)". En Revista EURE, vol XXVI, n° 78, Santiago de Chile.
- Gras, C. y Bidaseca, K. (2009). "Cartografías contemporáneas de tres pueblos sojeros en la Pampa gringa. Sobre territorios y procesos de reconstrucción identitaria de los chacareros". En Realidad Económica, n°245.
- INTA (2009). Anuario Estadístico Cambio Rural. Campaña 2007/2008. Buenos Aires: Ediciones INTA. ISBN: 978-987-1623-18-1
- Iñigo Carrera, J. (2007). La formación económica de la sociedad argentina. Volumen 1. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa 1882-2004. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Krugman, P. y Taylor, L. (1978). "Contractionary Effects of Devaluations", Journal of International Economics, Elsevier, volumen 8(3).
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2006). "Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación". Realidad Económica, n° 198.
- Lindemboim, J.; Kennedy, D. y Graña, J. (2010). "El debate sobre la distribución funcional del ingreso". Desarrollo Económico, vol. 49, n°196.
- Paarlberg, D. (1980). Farm and food policy: Issues of the 1980's. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Peretti, M. (1999). "Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los '90." Revista Argentina de Economía Agraria, Nueva Serie, vol. II, n° 1, Otoño.
- Teubal, M. (2006). "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities". En Realidad Económica, n°220.