

# La desigualdad en el complejo agroalimentario argentino

## La cuestión de la tierra



*Patricio Vértiz, \* Rolando García Bernado\*\* y  
Ernesto Mattos\*\*\**

### Resumen

Al momento de analizar cómo se expresan las asimetrías en las actividades agroindustriales y en particular cuáles son los procesos fundamentales mediante los cuales se produce y reproduce la desigualdad en los escenarios rurales de la Argentina, no podemos eludir la discusión sobre la tenencia y el uso de la tierra. En nuestro país, este es un problema de larga data, la gran propiedad territorial ocupó el núcleo central de las discusiones agrarias durante buena parte de nuestra historia y en buena medida ha marcado el carácter periférico y dependiente de la estructura productiva nacional.

Durante el siglo XX se dieron una serie de transformaciones políticas y económicas que implican un proceso de desconcentración parcial de la tierra, que alcanzó su punto más elevado en los años cincuenta. No obstante, a partir de ese momento se inició un nuevo proceso de concentración con

\* Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Contacto: vertizpatricio@gmail.com

\*\* Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea (IESAC), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Contacto: rgarciabernado@gmail.com

\*\*\* IDEPI-UNPAZ, Investigador del Pro.In.Gra, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Depto. de Economía Política del CCC. Docente UNPAZ, UNDAV y UBA. Contacto: emattos@unpaz.edu.ar

rasgos diferentes a la etapa anterior, que incluso se ha acentuado en las últimas décadas. Ello requiere analizar las principales transformaciones de la estructura socioeconómica de los ámbitos rurales y su conformación actual.

De este modo, el objetivo central de la presente ponencia es abordar la concentración económica en el sector agrario mediante el análisis de las principales transformaciones en el uso de la tierra en Argentina durante el período 1960-2018. Para ello utilizaremos la metodología basada en el índice GINI para los diferentes relevamientos censales del período señalado.

## Palabras clave

agroindustria - tierra - concentración

## Introducción

La desigualdad en la agricultura es un tema históricamente relevante, que supone un análisis multidimensional y transdisciplinario. Una forma de abordarlo de manera estructural tiene que ver con estudiar la tenencia y el uso de la tierra. Esta ha sido la forma privilegiada de abordar la cuestión debido a la relevancia que la gran propiedad, a veces denominada latifundio, ocupó en los primeros decenios de la república. Si bien la fundación de Argentina está caracterizada por la conformación en términos generales de propiedades extensas, particularmente en sus geografías más productivas y vinculadas al comercio agropecuario, esta radiografía ha sufrido cambios muy relevantes durante los dos siglos de existencia de la nación. En efecto con el hito de la Ley nacional N° 13246 de Arrendamientos Rurales y Aparcerías, de 1948 toma fuerza un proceso de desconcentración parcial de la tierra que redundó en una medianización de la propiedad cuyo impacto puede verificarse hasta la década de los ochenta.

Sin embargo, los cambios estructurales impulsados por la última dictadura militar (1976-1983) signaron un curso distinto para la distribución de la tierra en el agro pampeano que a su vez resultó profundizado por la modernización forzosa de los años noventa, desencadenando un proceso de reestructuración productiva del agro, que fue acompañado de la expulsión de unidades y la concentración del uso y la propiedad de este bien fundamental en el marco de una reestructuración capitalista del sistema agroalimentario a nivel global.

En la actualidad la economía argentina es fuertemente dependiente de los ingresos generados por un conjunto reducido de complejos exportadores donde los complejos agrícolas en particular juegan un rol determinante. Esta situación ha sido un rasgo propio de la economía nacional que en buena medida siempre ha dependido de los ingresos generados por la renta de la tierra para sustentar su entramado productivo industrial.

No obstante, la etapa neoliberal (post 1976) –que conllevó un proceso de desindustrialización y reorganización productiva– solo ha reforzado esta característica. Y si bien la simplificación alcanza tam-

bién a los bienes exportables, siendo los complejos oleaginoso y cerealero los principales generadores de divisas, Argentina cuenta con una gran diversidad de actividades agropecuarias que se encuadran en las diferentes cadenas/complejos agroalimentarios y que nutren la ruralidad del país. Cada uno de estos encadenamientos contiene varios tipos de productos con sus respectivos mercados, ciertos estándares tecnológicos, diferentes unidades de producción y agentes vinculados a su funcionamiento, empresas agrícolas y trabajadores rurales.

Existen en total veintinueve complejos agroalimentarios que abastecen mercados externos, es decir que la orientación exportadora atraviesa prácticamente al conjunto de las actividades agropecuarias de nuestro país. No obstante, existe una marcada diferencia en las proporciones destinadas al mercado externo por cada una de las mismas y su correspondiente peso económico. En algunos casos los volúmenes exportados son pequeños, pero se trata de actividades relevantes en tanto constituyen una parte de la canasta salarial, como la actividad hortícola que, además, conforma un entramado rural característico de los cinturones productivos en la periferia de las ciudades. En otros casos casi la totalidad de la producción se exporta, como sucede con el sector sojero. Existen aún situaciones intermedias como sucede con el complejo lácteo y cárnico (INDEC, 2022). De cualquier modo, medido prácticamente en cualquier dimensión (volumen de producción, hectáreas empleadas, mano de obra asociada directa e indirectamente, divisas por exportación, recaudación, etc.) entre todas las actividades agrícolas resaltan las asociadas al complejo oleaginoso (soja y derivados, girasol, maní, biodiesel y olivícola), que en materia de exportaciones durante el 2021 alcanzó el 33,9% de todo el ingreso, el sector cerealero (maicero, triguero, cebada, arrozero) con un 17,9% y los complejos asociados a los bovinos (carne y cuero bovinos, lácteos) que alcanzaron un 6,1% (INDEC, 2022).

En este trabajo buscaremos el foco de nuestras preocupaciones en las actividades agrícolas extensivas vinculadas a los sectores oleaginoso y cerealero, en primer lugar, por su relevancia en términos económicos. En segundo lugar, este conjunto de actividades presenta importantes similitudes en términos del manejo técnico-productivo, en su ubicación geográfica y también en las dinámicas sociales y económicas que las envuelven, lo cual simplifica la comprensión de los fenómenos estudiados.

En cuanto al recorte geográfico, si bien la dinámica de cambios vinculada con la agricultura extensiva no se circunscribe solo a la región pampeana, incluso en las primeras dos décadas del siglo XXI los cultivos extensivos amplían exponencialmente la superficie ocupada en otras regiones –fenómeno denominado por la bibliografía especializada como *pampeanización* del norte argentino–.<sup>1</sup> En esta oportunidad centraremos nuestro análisis en el corazón productivo del país.

Para ello, abordaremos la evolución del control del uso de la tierra en la región pampeana durante el último tercio del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI en función de caracterizar el fenómeno de la concentración productiva y cuáles son los estratos que comandan dicho proceso.

<sup>1</sup> Este proceso impactó directamente sobre las estructuras productivas de algunas economías regionales, como, por ejemplo, el cultivo de algodón, y en particular sobre ecosistemas naturales o tierras destinadas a otro tipo de usos con graves consecuencias sociales, culturales y ambientales (Domínguez, 2009; Ortega, 2017).

En esta ponencia exploramos la cuestión de la desigualdad de acceso a la tierra en la actualidad en tres apartados. En el primero retomamos algunas discusiones sobre la propiedad de la tierra en Argentina y la apropiación de la renta agraria. En el segundo apartado abordamos la concentración económica en el sector agrario mediante el análisis de las principales transformaciones en el uso de la tierra en la región pampeana durante el período 1960-2018, mediante el índice de GINI.

Por último, en el apartado de las reflexiones finales, retomamos algunas discusiones sobre la concentración de la tierra y planteamos una serie de interrogantes sobre sus implicancias económicas, políticas y sociales.

## **La propiedad y el control del uso de la tierra**

En Argentina, como en buena parte de la región, la concentración de la tierra ha ocupado el núcleo central de los debates agrarios durante buena parte de nuestra historia. En forma paralela al genocidio, desplazamiento y expropiación de las comunidades originarias, el territorio añadido primero a la colonia y luego al joven Estado nación fue repartido entre grupos selectos pertenecientes a las castas de funcionarios, militares y fracciones del capital comercial porteño, que pasaron a conformar el núcleo de las clases dominantes locales. De este modo, el latifundio y la gran propiedad territorial han sido un rasgo central desde los albores del período colonial en el Río de La Plata y en buena medida han marcado el rumbo del desarrollo nacional (Azcuy Ameghino, 1995; Basualdo y Arceo, 2005; Pierri, 2014; Burgos, 2016).

No obstante, durante el siglo XX se dieron una serie de transformaciones políticas y económicas –como los diferentes proyectos de colonización durante los años 30 y durante el primer gobierno peronista; el congelamiento en el precio de los arrendamientos; etc.– que implicaron un proceso de desconcentración parcial de la tierra, que alcanzó su punto más elevado a mediados de siglo (Barsky y Gelman, 2005). A partir de ese momento se inició un nuevo proceso de concentración con rasgos diferentes a la etapa anterior, que incluso se ha acentuado en las últimas décadas tal como veremos en el próximo apartado, dando lugar al surgimiento y consolidación de novedosas formas de organización de la producción y el negocio agrario (Balsa, 2017; Gras y Sosa Barrotti, 2013; Pierri, 2014; Burgos, Mattos y Medina, 2014; Burgos, 2016).

La aparición de estos nuevos y/o “renovados” agentes económicos no implica que debemos olvidar el rol de la cúpula terrateniente y su vigencia en el agro argentino. Si bien es cierto que las diversas reestructuraciones del complejo agrario de nuestro país han impactado sobre las viejas familias de la oligarquía ganadera, las cuales ya no cuentan con el poder económico y político que ostentaban a inicios del siglo XX, parte de ellas mantienen aún el control de considerables porciones de tierra. Se puede mencionar, entre otras, a la familia Gómez Alzaga dueños de 60.000 hectáreas o los Anchorena con 40.000 hectáreas en propiedad aún en el siglo XXI.

Además de los vestigios de aquellas familias patricias, han surgido en las últimas décadas una serie de nuevos terratenientes provenientes de otros rubros de la economía, como, por ejemplo, la firma CRESUD del empresario Eduardo Elsztain, que maneja un portafolio de aproximadamente 800.000 hectáreas en Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil;<sup>2</sup> o el caso de Adecoagro, con 246.000 hectáreas en propiedad. Ambas compañías integran el grupo de “megaempresas”, como suele denominarse a un conjunto de empresas agrícolas que explotan directa o indirectamente grandes proporciones de tierra.

En el panorama actual del agro argentino, aún conviven terratenientes tradicionales junto con grandes grupos propietarios de más reciente emergencia, que conforman la cúpula de la gran propiedad agraria en nuestro país. Entre los más destacados podemos mencionar el siguiente listado: Bunge & Born, Agronor JC S.A., Grupo Bemberg, Grupo Werthein, Loma Negra (Amalia Lacroze de Fortabat), Ingenio Ledesma (familia Blaquier), Liag Argentina S.A., UNITEC AGRO (Eduardo Eurnekian), grupo Pérez Companc, Bulgheroni, junto a los casos mencionados en los párrafos anteriores.

Para tomar dimensión real sobre la magnitud de ingresos vinculados a la propiedad de la tierra en la Argentina contemporánea, podemos ver que la renta agraria generada a partir de las principales actividades agrícolas –y apropiada por los sectores terratenientes– durante el período 2003-2018 fue del orden de los US\$ 9.000 millones anuales en promedio (García Bernado, 2020). En determinados años, en los cuales los precios de los productos agrícolas fueron muy elevados en términos internacionales, la magnitud de la renta agraria se ubicó por encima de los US\$ 13.000 millones, con un pico máximo de todo el período en el año 2013 con un valor superior a los US\$ 15.000 millones. Si le agregamos los montos correspondientes a las hectáreas destinadas a la producción ganadera –carne, leche y ganados menores– y el resto de las actividades agrícolas y forestales, la renta total supera holgadamente los US\$ 10.000 millones anuales (Azcuy Ameghino, 2016).

Más allá de no existir fuentes confiables respecto a los registros de propiedades rurales a nivel nacional, en base a una serie de investigaciones y diversas fuentes de información, Azcuy Ameghino (2005) formula la hipótesis de que alrededor de un 10% de los propietarios controla aproximadamente la mitad de la superficie en explotación, lo que determinaría que dicha fracción terrateniente –alrededor de veinte mil propietarios– perciba anualmente alrededor de 5.000 millones de dólares en concepto de renta de la tierra. Esto equivale a un ingreso per cápita para estos terratenientes de 20.800 dólares mensuales, mientras que el salario mensual de un trabajador agrícola –mecánico tractorista– alcanza actualmente los \$70.700 (600 dólares).<sup>3</sup>

A su vez, la tendencia a la valorización de los inmuebles rurales –acentuada a partir de los primeros años del siglo XXI– implica que sea prácticamente imposible la capitalización en tierras a partir de

2 Corresponde aclarar que la firma CRESUD centra su actividad en el desarrollo de emprendimientos rurales inmobiliarios, dedicándose a la adquisición y acondicionamiento de establecimientos para su posterior venta o puesta en alquiler. Ello requiere una discusión sobre si efectivamente puede ser considerado en tanto capital agrario.

3 Tomamos los datos de la última actualización de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario para el período abril-julio del 2022, que fija la remuneración mínima para un mecánico tractorista en \$70.703,14 mensuales. Fuente: Resolución 11/2022 CNTA. Recuperado de <https://www.ignacionline.com.ar/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-11-22-CNTA-remuneraciones-agrarios-2022.pdf> (visitado el 19 de mayo de 2022).

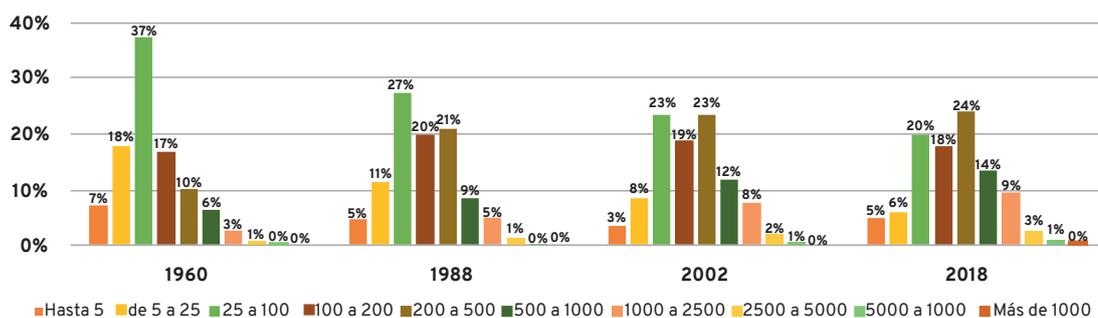
las ganancias obtenidas en los diferentes rubros agropecuarios. En general, quienes logran invertir en tierras son sectores extraagrarios, grandes grupos económicos con una diversificación de rubros, o aquellos estratos de la cúpula del capital agrario. De este modo, el acceso a la propiedad de la tierra se ha convertido en una barrera infranqueable para la mayoría de los sectores de la producción agraria, en particular vinculados a la producción familiar, campesina e indígena, pero también para buena parte de la pequeña y mediana producción capitalista. Situación que también presiona sobre el acceso a los lotes vía arrendamientos para dichos sectores, que deben desembolsar un volumen de capital cada vez mayor para cubrir los costos productivos, entre ellos los elevados cánones de alquiler de la tierra, situación que empuja al quebranto a la pequeña producción.

La concentración en el uso de la tierra representa una de las principales tendencias que atraviesan los escenarios rurales de nuestro país durante los últimos 30 años. En efecto, el último censo arroja una superficie explotada bajo formas no propietarias (arrendamiento, aparcería, comodato, etc.), que alcanzó el 40% de la provincia de Buenos Aires, el 43% de Santa Fe y el 45% de Córdoba, dando cuenta de lo extendido del fenómeno de la concentración del uso por la vía del alquiler.

Respecto de las superficies productivas, en las últimas décadas se dio doble fenómeno de reducción de unidades totales e incremento del tamaño medio por unidad. En este sentido, en lo que va del nuevo milenio dejaron la producción 83.870 explotaciones agropecuarias (EAP), la cuarta parte de los establecimientos del país. No obstante, el fenómeno se desarrolla con fuerza desde los años noventa: en los últimos treinta años la dinámica del capitalismo agrario expulsó más del 40% de las EAP. El correlato de esta tendencia implica la acentuación de la centralización de la tierra en pocas manos, por la vía de la propiedad o por la vía del uso. De acuerdo con los datos arrojados por el CNA 2018, en Argentina las EAP mayores a las 10.000 hectáreas –el 1% del total– controlan el 35% de la tierra, mientras que las unidades menores a las 100 hectáreas, que representan el 55% de la totalidad, manejan solo el 2% de la tierra.

El gráfico 1 señala la evolución de las EAP por rango de superficie en dicha región durante el período 1960-2018 en el corazón productivo del país:

**Gráfico 1. EAPS (%) por rango de superficie (ha) según censos nacionales. Región pampeana.**



Fuente: García Bernado (2022).

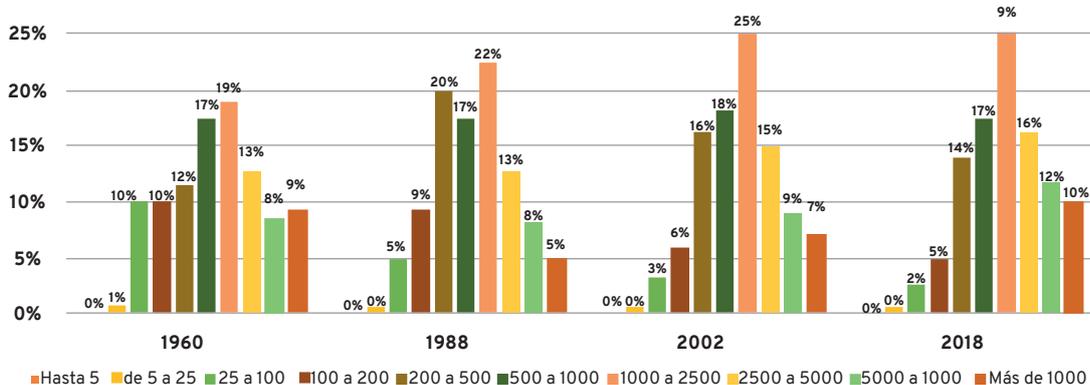
Tal como ilustra el gráfico, a medida que avanza la serie el grueso de explotaciones de la región pampeana se desplaza desde los estratos inferiores a los estratos medios y medios-altos. En 1960 el 79% del universo de unidades pertenecía a los estratos inferiores a las 200 ha, mientras que en el último relevamiento censal dichos estratos no alcanzan a representar a la mitad de las EAP totales.

Algunos estudios abordan el fenómeno a partir del análisis de las explotaciones de mayor tamaño y sus ventajas vinculadas a las economías de escala (Fernández, 2017). Mediante ahorros significativos en el precio de los insumos (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998), mejoras en el precio de venta de sus producciones y licuación de costos fijos, estas unidades obtienen mayores niveles de rentabilidad. Ello los coloca en una mejor posición en la competencia por el acceso a los mejores lotes productivos, pudiendo pagar alquileres más elevados. Asimismo, el acceso a diversas fuentes de financiamiento en algunas situaciones les permite controlar extensas superficies productivas (Fernández, 2018).

Otro factor que contribuye con la tendencia señalada consiste en los incrementos paulatinos en el volumen de capital necesario para sostener el proceso de acumulación (García Bernado, 2022). Al respecto, el aumento en los volúmenes de capital mínimos para sostener cada campaña agrícola y su efecto marginalizante sobre un conjunto de capitales de menor escala adquiere un lugar preponderante entre los argumentos que explican la concentración agraria. Se trata de la mayor presión económica al interior del entramado productivo que afecta a la gran masa de las unidades en actividad al interior de la rama.

En un trabajo recientemente publicado (García Bernado, 2022) se analizó la evolución de la estructura agraria para la región pampeana durante el período 1960-2018. En primer lugar, se verifica la creciente pérdida de relevancia de los estratos inferiores, menores a las 25 hectáreas, en beneficio del rango de unidades pequeñas a medianas en un primer momento –de las 100 ha a las 500 ha– que concentraron el grueso de los casos hasta el año 2002. A partir de entonces, la consolidación de los grados medios involucra también superficies mayores (de 2.500 ha a 5.000 ha).

**Gráfico 2. Superficie controlada (%) por rango de superficie (ha) según censos nacionales. Región pampeana.**



Fuente: García Bernado (2022).

Estos datos validan la tesis de la concentración de los intermedios (Barsky y Gelman, 2009; Barsky, Pucciarelli y Barsky, 1997) que ocurre en el marco de la liquidación de las unidades ubicadas en los extremos inferiores. Corresponde agregar que los “nuevos intermedios” son absolutamente más grandes que los estratos medios de los relevamientos anteriores.

Al respecto, la cantidad de unidades en las categorías de entre 200 y 2.500 hectáreas fue aumentando de manera paulatina representando el 35% en 1988, el 43% en 2002 y el 47% en 2018. No obstante, fueron perdiendo peso relativo en términos del área controlada: pasaron de expresar el 59% de la superficie en 1988 y también en 2002, a expresar el 54% de la superficie bajo explotación en 2018. En definitiva, siguen siendo una abrumadora mayoría, pero han cedido control de tierras a los estratos superiores –de más de 2.500 hectáreas–, que pasaron de expresar el 32% de la superficie en 2002 al 38% en 2018 (García Bernado, 2022).

Las explotaciones agrarias muy grandes que superan las 20.000 hectáreas, no son el actor económico más relevante de la producción agropampeana. A pesar de la disminución paulatina de las unidades totales, apenas superaron las cincuenta unidades en 2018. Sin embargo, en términos de superficie controlada, su peso se ha incrementado a lo largo del tiempo: en dicho relevamiento explicaron el 4% de la totalidad de hectáreas bajo producción en el corazón productivo del país (CNA 2018).<sup>4</sup>

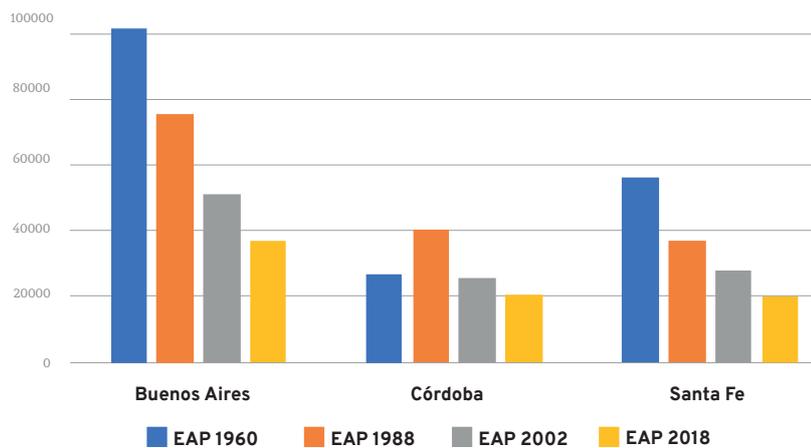
En síntesis, el movimiento fundamental del proceso de concentración y centralización en el uso de la tierra se encuentra en las categorías intermedias que conforman un universo de pocas explotaciones de gran tamaño que controlan la mayoría de la superficie bajo producción. Al tomar las unidades mayores a 1.000 hectáreas, las mismas pasaron de contabilizar la mitad de las hectáreas totales a casi dos tercios (63%) en el último relevamiento (CNA, 2018). Otro contrapunto para referenciarse, además de la EAP, son el uso de la tierra según la producción y su peso en la estructura de exportación (Burgos, Mattos, Medina, 2014; Mattos, 2009, 2012, 2013, 2014a, 2014b) según el nivel de divisas que genera por sector, es un debate más amplio a este trabajo pero que tiene vigencia dado el uso de los recursos para los progresos que disminuyan las dependencias (financiera, comercial y tecnológica) en la periferia.

Por ello, el aumento de escala en las actividades agropecuarias implica el control de mayores superficies de tierra por cada unidad económica, es decir que requiere expandirse sobre un bien natural finito no reproducible. No obstante, el fenómeno de eliminación de capitales producto de la competencia, tendencia inherente en el modo de producción del capital, adquiere una particularidad en la rama agropecuaria. Las unidades que se expanden necesitan el terreno libre para su ampliación de escala, requieren el desplazamiento previo de otras unidades que cedan sus tierras. El mecanismo por el cual este proceso se realiza allí donde las relaciones de producción capitalistas adquieren un carácter pleno o suficiente es la competencia por el acceso a los lotes productivos mediante la posibilidad de pagar precios más elevados por el arrendamiento de los mismos. A la vez, dicha dinámica robustece a los

4 A nivel nacional –producto de las megaproducciones que caracterizan a otro tipo de cultivos industriales, forestales y la actividad ganadera patagónica– el peso de estas unidades sobre la superficie productiva fue del 22% del total en 2018 (CNA 2018).

sectores terratenientes clásicos y da luz a un sector de “minirrentistas” que ya no pueden producir por los costos crecientes y optan por dar en arriendo porciones de tierra económicamente inviables dadas ciertas condiciones históricas.

**Gráfico 3. Evolución de la cantidad de explotaciones agropecuarias (EAP) en la región pampeana durante el período 1960-2018.**



**Fuente:** elaboración propia en base a múltiples CNAs.

La liquidación de unidades económicas atraviesa a la región pampeana en su conjunto. De las 184.613 unidades presentes en el inicio de la serie lograron subsistir menos de la mitad (77.345 EAP). El proceso de liquidación en el período señalado involucró a 107.268 unidades económicas, casi el 60% del universo de EAP presentes en los años sesenta (Gráfico 3). Más allá de los impactos productivos y económicos que puede generar el incremento en los niveles de concentración económica en las actividades agropecuarias, las implicancias del fenómeno respecto a la pérdida de densidad agraria son aún más relevantes. El debilitamiento de los tejidos sociales en los territorios producto de la concentración en menos manos es un elemento fundamental de la creciente desruralización.

## El accionar estatal y la desigualdad en la distribución del uso de la tierra

Con el mapa general que hemos trazado podemos entrever el aumento de la desigualdad en la producción agrícola como subproducto de la concentración de la producción. El índice de Gini tal como se ha hecho en una extensa cantidad de investigaciones en diferentes puntos del planeta (CEPAL, 2004; Banco Mundial, 2004; OXFAM, 2016; GRAIN, 2014; Kay, 2012; Del Pilar Rodríguez y Cepeda Cuervo, 2011; Molinas Vega, 2000; Cuesta y otros, 2017) es otro tipo de apoyatura. En la mayoría de los casos, sin embargo, el Gini no expresa del todo bien el proceso de concentración, puesto que

su base no cuenta con los casos expulsados de la actividad (Fernández, 2019). Por ello, conviene hacer ajustes al cálculo cuando se lo aplica a la actividad agraria.

**Tabla 1. Desigualdad en la distribución del uso de la tierra en la región pampeana (1960-2018) mediante el Índice GINI.<sup>5</sup>**

Año / Provincia	Buenos Aires	Cordoba	Santa Fe
1960	0,73	0,57	0,7
1988	0,68 / 0,76	0,62 / 0,62	0,67 / 0,78
2002	0,67 / 0,77	0,63 / 0,77	0,63 / 0,75
2018	0,68 / 0,77	0,66 / 0,72	0,68 / 0,77

**Fuente:** elaboración propia en base a múltiples CNA.

Tal como ilustra la tabla 1, la provincia de Buenos Aires mantuvo niveles elevados de desigualdad durante todo el período analizado, aunque podría identificarse el efecto de la redistribución forzosa de tierra que implicó el congelamiento de los arriendos por un período mayor a veinte años. No obstante, al incorporar las unidades liquidadas este efecto se demuestra ilusorio y puede verse que en realidad hay una cierta estabilidad pero en valores altamente desiguales de acceso a la tierra. Para el caso cordobés el salto entre 1988 y 2002 es muy marcado cuando contabilizamos las unidades que salieron fuera de actividad, pasando de 0,62 a 0,77 y luego retrocediendo a 0,72 para el año 2018. En el caso de Santa Fe, con elevados valores del índice en el inicio de la serie (1960), se produce una disminución hacia los relevamientos censales intermedios (en 1988 en la metodología convencional y en 2002 incorporando las unidades liquidadas) y un marcado aumento de la desigualdad en el período 2002-2020. La evolución del índice Gini en general refleja la profundización en el proceso de concentración y centralización productiva en el agro pampeano como resultado de la expulsión de unidades productiva y la creciente desigualdad en la distribución del uso de tierras que, si bien era elevada en algunos casos al inicio de la serie, se acentúa en las últimas décadas, con el caso excepcional de Córdoba.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI hubo un cambio de orientación política gubernamental, primero bajo la gestión de Eduardo Duhalde (2002-2003) y luego con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Entre las acciones estatales más relevantes del período en materia de política agraria podemos mencionar la aplicación de derechos a la exportación para los principales productos agropecuarios; los acuerdos de congelamiento de precios de los productos destinados al consumo interno; la implementación de registros de operaciones de

<sup>5</sup> Los valores de la izquierda en cada celda corresponden a la utilización de la metodología convencional del cálculo del índice de Gini, mientras que los valores de la derecha incorporan los ajustes metodológicos propuestos en el trabajo de Fernández (2019).

exportación (ROE); los reintegros a las exportaciones de algunos productos específicos; la asignación de compensaciones y subsidios; el impulso de las mesas de diálogo o instancias de concertación sectorial; la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) en pos de atender las problemáticas de los estratos de la pequeña producción. En 2003, la suspensión de los remates judiciales de los inmuebles rurales y posterior refinanciación de pasivos de las empresas del agro salvó del desalojo judicial a cientos de productores que enfrentaron el quebranto producto de la “modernización forzada” y las precarias condiciones económicas para la producción agraria durante los gobiernos de Menem y De la Rúa. El caso del movimiento de “Mujeres agropecuarias en lucha” es emblemático en este sentido.

Por otra parte, si bien hubo algunos intentos de intervención estatal mediante ciertas acciones específicas en materia de regulación de mercados y políticas impositivas, estas medidas no alteraron de modo significativo la orientación general que asume el sector agrario luego de la liberación de las fuerzas productivas acontecida a fines del siglo anterior. De hecho, la etapa 2002-2018 es de gran concentración económica a pesar de no estar cernida por un proceso de crisis agropecuaria. La producción que se había concentrado producto de las crisis agrarias de los años ochenta y noventa continuó concentrándose en épocas de bonanza.

En el caso del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se implementaron una serie de medidas directamente orientadas a beneficiar al capital agrario y los terratenientes. Este gobierno, que hizo bandera de la representación política de “el campo” –como si se tratase de un sector homogéneo con intereses comunes– se desvivió en gestos hacia el sector. La designación de dirigentes patronales como Buryaile y Etcheverhe al frente de la oficina estatal más relevante para el mundo agropecuario es un claro ejemplo de ello. Asimismo, el cambio de nombre del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por Ministerio de Agroindustria también va en el mismo sentido. No obstante, en el marco general no debió hacer grandes reformas, puesto que sostuvo la estructura jurídica que favorece la regulación netamente mercantil de la actividad productiva y que ha trascendido todos los gobiernos desde los años noventa.

Acorde a su conformación política, el gobierno de CAMBIEMOS optó por profundizar medidas liberalizadoras favorables a la agroindustria como la liberación de la obligación de liquidar divisas en el Mercado Único y Libre de Cambio para el sector agroexportador, la eliminación de los ROE, la quita de retenciones a los principales cultivos –con la importante excepción del complejo sojero y los cueros–, la puesta en juego de algunos mecanismos redistributivos de extraña pertinencia como la devolución de retenciones a los productores sojeros del norte del país. No obstante, ni siquiera pudo ser totalmente coherente con su intento de favorecer a los empresarios agrícolas y terratenientes que, en tanto actores políticos, ya no tienen la relevancia que los puso dentro de la alianza gobernante de sucesivos gobiernos argentinos del siglo XIX y XX, la mayoría de ellos de facto. El gobierno de Macri debió reinstalar el esquema retenciones que había prometido eliminar poco menos de 20 meses después de haberlo reducido. Esto fue consecuencia de la decisión del gobierno de favorecer a otro sector capitalista, el financiero, por sobre cualquier otro.

## Reflexiones finales

La desigualdad en el sistema agroalimentario argentino, tanto en lo que hace a la propiedad de la tierra, como a su uso, se ha incrementado en los últimos 30 años. Esta situación, si bien no difiere de lo que sucede en otros países de la región, plantea algunos interrogantes que son centrales para pensar políticamente las desigualdades que se hacen presentes en el terreno económico.

Un primer punto para destacar es que, si bien la concentración de la tierra ya era elevada en los inicios de la serie histórica analizada, luego de atravesar un período de desconcentración, reaparece una tendencia hacia mayores niveles de concentración (en el último periodo intercensal). Siempre respetando la naturaleza del sector agrario que pone trabas al pleno desarrollo de las fuerzas del mercado y, por lo tanto, limita la capacidad de concentración económica del sector, sobre todo cuando se lo compara con otras ramas de la economía. No obstante, el proceso concentrador se abre paso a través de estos obstáculos, indicando que, a la larga y a este ritmo, se volverá a unidades económicas agrarias muy concentradas, como las *megafarms* como estructura productiva principal del agro pampeano.

Un segundo punto relevante para analizar se refiere al proceso de disminución de la población rural directamente asociado a las transformaciones señaladas. Si bien Argentina es uno de los países que más tempranamente se urbanizó del continente, mientras que en 1991 mantenía un 13,4% de población rural, en 2010 ese porcentaje había descendido a 9,1%. La desigualdad en la propiedad y el control de la tierra induce un patrón de ocupación del espacio que concentra la población en las ciudades, tanto en los grandes centros urbanos como en las ciudades intermedias (las que más han crecido en este periodo). La mecanización de los trabajos culturales del agro pampeano, lejos de producir una estructura más rica en actores económicos y sociales, produce una expulsión de fuerza de trabajo agrícola típica de la modernización capitalista.

En tercer lugar, es importante también remarcar que la desigualdad en la propiedad y el uso de la tierra es la base de otras desigualdades en el sistema agroalimentario. No solo porque es el recurso que permite mayores niveles de recapitalización (vía apropiación de renta del suelo), sino porque permite acceder a otros recursos centrales para la producción agropecuaria, como lo es el agua u otros servicios ambientales (lo que se investiga actualmente como *water grabbing* o *green grabbing*).

Si bien signó la realidad política del país en el siglo XIX y en parte del XX, la representación política directa de los intereses de la burguesía agraria y los terratenientes parece compleja en el siglo XXI. Aun así, el sostenimiento de un marco regulatorio caracterizado por el *laissez faire* con la que opera el sistema agroalimentario nacional, oculta que la única política económica que se discute públicamente de manera regular es la alícuota de retenciones a un puñado de granos y subproductos agrícolas. El antiestatismo ideológico que predomina en el sentido común del sector hace aún más difícil plantear medidas radicales como la redistribución de la tierra. A pesar de esto, organizaciones de productores vinculados principalmente a cadenas de comercialización locales y alimentos de mesa han crecido y ganado poder y visibilidad. Ellas son quienes plantean valientemente la necesidad de establecer políticas regulatorias a nuestro sistema agroalimentario que favorezcan una verdadera ruralidad.

## Bibliografía

- Azcuy Ameghino, E. (1995). *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- Azcuy Ameghino, E. (2° semestre de 2016). La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas. *RIEA*, 45.
- Banco Mundial (2004). Colombia: una política de tierras en transición. *Documento CEDE*, 29.
- Balsa, J. (2017). Subjetividades subordinadas en la agricultura pampeana: procesos de concentración, recursos productivos y sujetos agrarios. En G. de Martinelli y M. Moreno (comps.). *Cuestión agraria y agronegocios en la región pampeana. Tensiones en torno a la imposición de un modelo concentrador* (pp. 197-221). Bernal: UNQui.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barsky, O.; Pucciarelli, A. y Barsky, A. (1997). *El agro pampeano. El fin de un periodo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2005). Incidencia y características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses durante la vigencia del régimen de la Convertibilidad. *Desarrollo Económico*, 45(177), 75-97.
- Burgos, M.; Mattos, E. y Media, A. (noviembre de 2014). La soja en Argentina (1990-2013). Cambios en la cadena de valor y nueva articulación de los actores sociales. *Documentos de trabajo*, 63, IADE. Recuperado de <https://www.iade.org.ar/noticias/la-soja-en-argentina-1990-2013-cambios-en-la-cadena-de-valor-y-nueva-articulacion-de-los>
- CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago: CEPAL.
- Cuesta, J.; Díaz, J.; Gallego, F.; González, F. y Marshall, G. (2017). La reforma agraria chilena: hechos estilizados a la luz de una nueva base de datos. *Estudios Públicos*, 146, 7-48.
- Del Pilar Rodríguez, D. y Cepeda Cuervo, E. (2011). Concentración de la tierra en Colombia. *Comunicaciones en Estadística*, 4(1), 29-42.
- Domínguez, D. (2009). *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires. Mimeo.
- FAO (2008). *FAO Statistical Yearbook 2007/2008*. Roma: FAO.
- Fernández, D. A. (2019). Midiendo la desigualdad en la distribución de la superficie productiva pampeana (1988-2002). *Geograficando*, 15(1), 1-14.
- Fernández, D. (2018). *El desierto verde. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Fernández, D. (2017). ¿“Empresas red” en la agricultura pampeana? Un enfoque inadecuado. *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios*, 44, 5-38.
- García Bernado, R. (2022). Volúmenes de capital como factor determinante de la concentración económica en el agro pampeano (2002-2018). *Realidad Económica*, 52(345), 63-90.

- García Bernado, R. (2020). *Transformaciones estructurales, concentración y centralización de capital en la cadena productiva de cultivos extensivos (1996-2018): de la heterogeneización a la homogenización*. Tesis doctoral. UNQui. Bernal.
- GRAIN (2014). Hambrientos de tierra-Base de datos. Recuperado de <https://www.grain.org/>
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). Los pilares del modelo agrobusiness y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández (coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 17-46). Buenos Aires: Biblos.
- Gras, C. y Sosa Varrotti, A. (2013). El modelo de negocios de las principales megaempresas agropecuarias. En C. Gras y V. Hernández (coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 215-236). Buenos Aires: Biblos.
- Kautsky, K. (1899/2002). *La cuestión agraria. Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia*. México: Siglo XXI Editores.
- Kay, C. (2012). Visión de la Concentración de la Tierra en América Latina. En ISS Staff Group 4: *Rural Development, Environment and Population*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1765/39068>
- Mann, S. y Dickinson, J. (1978). Obstacles to the development of a capitalist agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, 5(4), 466-481.
- Mattos, E. (2009). *Crecimiento Económico y Sector Agropecuario (1991-2007)*. Trabajo presentado en el Primer Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina. I Congreso Anual 2009 “Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de la Argentina. Lecciones de la pos-convertibilidad”.
- Mattos, E. (2011). *Reflexiones sobre la renta agraria 2002-2010 su apropiación, distribución y su “hegemonía”*. Económica Política. Ponencia presentada en el Congreso de AEDA (2011).
- Mattos, E. (enero/agosto de 2012). Tierra y Libertad... de mercado: sojización y apuntes para comprender el conflicto de la 125. *La revista del CCC* [en línea], 14/15. Actualizado: 2012-09-07 [citado 2014-04-09]. Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/328/> ISSN 1851-3263
- Mattos, E. (19-20 de septiembre de 2013). *El sujeto hegemónico agrario en la Argentina 2002-2012*. Documento presentado en la conferencia Comercio agrícola y América Latina: Cuestiones, controversias y perspectivas. FLACSO Buenos Aires. Recuperado de <http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/11/MattosErnesto.pdf>
- Mattos, E. (2014a). El sujeto agrícola y su “hegemonía” en la Argentina (2002-2012). *Revista Puentes*, ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). Comercio agrícola: oportunidades para el desarrollo sostenible, 15(1). Recuperado de <http://ictsd.org/downloads/puentes/puentes15-1.pdf>
- Mattos, E. (2014b). Las características del sujeto agrario hegemónico en la Argentina 2002- 2012. En J. Pierri (ed.), *Producción y comercio de granos 1980-2012. Políticas Públicas, grandes empresas y dependencia*. Buenos Aires: Biblos.
- Mattos, E. (2016). Estructura productiva y sujeto hegemónico: el caso agrícola en Argentina. En M. Burgos (coord.), *La Soja entre el monocultivo y las necesidades de divisas* (pp. 125-154). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Molinas Vega, J. (2000). El mercado de tierras rurales en Paraguay. *CEPAL, Serie Desarrollo Productivo*, 77, 1-59.

- Murmis, M. y Murmis, M. R. (2012). El caso de Argentina. En F. Soto Baquero y S. Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 15-57). Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Ortega, L. E. (2017). *Estrategia y estructura empresarial en la expansión de la soja hacia el norte argentino* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.
- OXFAM (30 de noviembre de 2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina. *Informes y Publicaciones*. Oxford: OXFAM GB.
- Posada, M. y Martínez de Ibarreta, M. (1998). Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana. *Realidad económica*, 153, 12-135.

## Fuentes y documentos utilizados

- INDEC (1960). Censo Nacional Agropecuario 1960.
- INDEC (1988). Censo Nacional Agropecuario 1988.
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002.
- INDEC (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018.
- INDEC (2022). Complejos exportadores. Comercio exterior. Volumen 6, N°4. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos\\_03\\_22BE7DF71128.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_22BE7DF71128.pdf) consultado el 20 de abril de 2022.