
Mario Lattuada ()*

*Corporaciones y política agraria
en la transición democrática
argentina (**)*

INTRODUCCION

Abordar la problemática de la política agraria durante la transición democrática en Argentina exige realizar una serie de aclaraciones previas.

Por una parte, una noción como «transición democrática» resulta imprecisa. Tanto por la idea de sentido único y final en la dirección de ese proceso, como por las características supuestamente homogéneas que se atribuye a su punto de destino.

En el primer caso, porque la transición en un contexto como el latinoamericano no parece unívoca, sino que tiene flujos y reflujos, como lo demuestra una historia de numerosas transiciones democráticas abortadas. Aun en el período actual, cuando un determinado modelo político y económico es promovido como homogéneo sobre todo el orbe, las políticas de ajuste económico golpean sobre situaciones límites de

(*) Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesor Titular de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

(**) Trabajo preparado para el Seminario Internacional sobre «Políticas Agrarias y Grupos Sociales en Procesos de Transición Democrática (Latinoamérica, España y Portugal)», realizado en Córdoba, España, en mayo de 1992. El autor agradece al IESA y a la Agencia Española de Cooperación Internacional, que posibilitaron su participación en el mencionado evento. La versión definitiva fue presentada en diciembre de 1992.

la región, poniendo en duda las probabilidades de coexistencia entre un régimen político democrático liberal y el modelo de libre mercado, como recientemente lo han demostrado las experiencias de Perú y Venezuela.

En el segundo caso, porque el régimen político al que habitualmente se hace referencia corresponde a una visión esquemática de la «democracia liberal» de los países capitalistas centrales —partidos políticos y elecciones periódicas—, definición que no es la única posible, ni tampoco da cuenta de la realidad de muchos de los países considerados actualmente en transición (1).

Por lo tanto, en nuestro trabajo sólo empleamos este término en forma operativa, con el único objeto de definir un período de la historia argentina reciente, sin otras implicaciones teóricas o comparativas. Esta etapa comprende desde fines de 1983, cuando las Fuerzas Armadas abandonan el gobierno, hasta mediados de 1991, cuando el problema militar y el rebrote de la megainflación desaparecen como principales riesgos de corto plazo para la estabilidad institucional del régimen político democrático instaurado. En ella intervienen dos administraciones civiles: la de R. Alfonsín, Unión Cívica Radical (1983-89), y la de C. Menem, Partido Justicialista (1989-91).

Por otra parte, hablar de política agraria en Argentina recorta un ámbito regional y productivo específico, que, por su trascendencia hegemónica en el sector y estratégica a nivel de la economía nacional, impide aislar la política sectorial de las políticas macroeconómicas.

La región pampeana comprende 52,3 millones de hectáreas de tierras fértiles y adecuado clima, donde se produce la mayor parte de los cereales, oleaginosas y carne vacuna del país. Ella genera el 60% de la producción agropecuaria nacional, cuya importancia en la economía se refleja en su aporte del 15% del PIB, porcentaje que asciende al 36% si se incluye la transformación agroindustrial de sus productos (2).

(1) Un detallado análisis de esta cuestión puede verse en Nun (1991).

(2) Para una caracterización reciente véase Barsky (1991).

Su producción es aportada por explotaciones de diferentes dimensiones totalmente insertas en el sistema de mercado, organizadas ya como empresas capitalistas o como *farmers*, en las que se combinan diferentes formas de tenencia de la tierra y relaciones de producción. Terratenientes, capitalistas, propietarios y arrendatarios familiares, asalariados, y sus diferentes mixturas, contribuyen a construir una realidad social compleja, pero escasamente polarizada y sin sectores campesinos significativos (cf. Barsky *et al.*, 1988, 1991).

La importancia estratégica de la producción agropecuaria pampeana para el funcionamiento del conjunto de la economía nacional ha sido mencionada por numerosos investigadores (3), destacando su peso decisivo en el ingreso de divisas, en la provisión de alimentos para la población y en el aporte de ingresos al fisco (4). A ello se agrega otro rasgo distintivo: su capacidad de generar una renta diferencial a escala internacional (Flichman, 1977), debido a las ventajas comparativas de sus condiciones naturales.

Pero también el análisis académico ha puesto de manifiesto el carácter conflictivo de ese triple rol, al convertirse en eje de la puja sectorial entre el nivel de los bienes/salario y los costos industriales, las posibilidades de acumulación del sector y el déficit fiscal.

Debido a estos rasgos diferenciales, el planteo de políticas agrarias en Argentina se centra en el sector agropecuario pampeano, y las políticas de tipo macroeconómico y la toma de decisiones no sectoriales —tipo de cambio, impuestos,

(3) Véase Brodershon (1974), O'Donnell (1977), Sábato (1982), Lattuada (1988), Morandi (1989).

(4) Las exportaciones agropecuarias constituyen el 75% del total de las exportaciones argentinas, de las cuales el 80% provienen de la región pampeana, constituyendo la principal fuente de divisas para las importaciones de otros sectores, en particular el industrial, y para el pago de las acreencias externas. La producción agropecuaria autoabastece la demanda alimentaria, influyendo significativamente en el costo de la mano de obra y en los índices inflacionarios; los productos de origen pampeano representan el 20% del costo total de la canasta familiar. Por otra parte, los impuestos a sus exportaciones significaron un importante recurso de fácil acceso para el financiamiento del Estado, equivalentes al 4% del ingreso fiscal total entre 1970-86, aunque con notables variaciones anuales (cf. Barski, 1991).

política salarial— afectan decididamente al sector, así como también las demandas del mismo tienen un fuerte impacto sobre el conjunto de la economía y la sociedad.

Dada esta centralidad política, la cuestión agraria tendrá como actores no sólo al Estado y a las organizaciones gremiales del sector, sino también a los restantes intereses organizados —asociaciones obreras y empresariales—, cuya interrelación con el gobierno han definido, en distintas coyunturas, políticas públicas que afectaban al agro.

Las corporaciones que representan al empresario agropecuario a nivel nacional son cuatro (5).

La Sociedad Rural Argentina (SRA), que es una organización de primer grado creada en 1866, y que cuenta con, aproximadamente, 9.000 asociados en la actualidad, grandes propietarios agropecuarios de la región pampeana, con un promedio de 5.000 hectáreas dedicadas a actividades ganaderas y agrícolas, y con intereses económicos diversificados en otros sectores (cf. Palomino, 1988).

La Federación Agraria Argentina (FAA), que se constituyó en 1912 por productores familiares arrendatarios, contando en el presente con unos 100.000 afiliados distribuidos en todo el país —con excepción de la Patagonia—. Sus bases corresponden a productores pequeños y medianos, propietarios, arrendatarios o aparceros —promedio de 50 a 500 hectáreas agrícolas en la zona pampeana y mucho menor en las otras regiones—, dedicados a producciones agrícola-ganadera, hortícolas y regionales (cf. Martínez Nogueira, 1985; Nun y Lattuada, 1991).

Las Confederaciones Rurales Argentina (CRA), que son una entidad de tercer grado constituida en 1942, y cuyas or-

(5) El número y las características distintivas de las bases sociales de cada organización constituyen aproximaciones con un importante grado de generalidad. No existe información gubernamental al respecto, y la brindada por las corporaciones tiene el sesgo de aumentar la importancia propia en detrimento de sus competidoras. Al clima de confusión contribuye, también, el fenómeno de múltiple afiliación de los asociados, ante la ausencia de un marco legal que lo impida, como el existente para los partidos políticos y los sindicatos.

ganizaciones adheridas representan a 104.000 productores de todo el país. El núcleo más importante de sus asociados se encuentra en la provincia de Buenos Aires, y pueden describirse como propietarios agropecuarios medios y medios grandes —alrededor de las 1.600 hectáreas—, dedicados a actividades mixtas o predominantemente ganaderas, con menor diversificación económica que los de SRA (cf. Murmis, 1978; Villarreal, 1988; Palomino, 1989).

Por último, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) que surge en 1956 como asociación de tercer grado, integrada por 13 federaciones, que representan a 1.278 cooperativas con 459.000 productores agropecuarios miembros. Estos, representados en forma indirecta por la entidad, cubren un amplio espectro regional y productivo y se ubican en el segmento de pequeños y medianos productores. La importancia económica de la misma radica sustancialmente en la comercialización y elaboración de la producción primaria (6).

Ahora bien, desplegado el escenario y presentados los actores, nos proponemos analizar la interacción entre el Estado y los intereses organizados del sector agropecuario, a través del eje de las políticas agrarias.

LA POLITICA AGRARIA DE LOS GOBIERNOS CIVILES

La herencia de la dictadura

El gobierno militar (1976-1983) generó una política económica que alteró profundamente la estructura económica argentina, y cuyas secuelas marcaron los continuos programas de ajuste de la transición democrática.

(6) El movimiento cooperativo nucleado por CONINAGRO comercializa el 46% de los granos, exporta el 20% de los mismos, procesa el 40% de la producción lechera y porcentajes similares en producciones regionales (De la Torre, 1989).

Los efectos negativos de la política económica se hicieron sentir con fuerza en los sectores asalariados en general y en importantes segmentos de la industria nacional (cf. Kosacoff, 1987: 19; Sourrouille *et al.*, 1985: 141), además de los pequeños y medianos productores agropecuarios y las economías regionales, que sufrieron un fuerte proceso de descapitalización y endeudamiento financiero (7).

Las principales beneficiarias fueron grandes empresas de capital nacional, en muchos casos asociadas a la demanda del sector público, que emprendieron un proceso de integración horizontal y vertical en la producción, con fuerte presencia en el sector industrial y diversificación hacia otros sectores, entre ellos el agropecuario y el financiero; este último de decisiva importancia en el proceso de acumulación del período de referencia (cf. Azpiazu *et al.*, 1986).

Precisamente, muchas de ellas transfirieron su deuda externa al Estado a finales de la dictadura, lo que, junto a la deuda pública, se convertiría en un severo agravante del déficit fiscal durante los gobiernos civiles de la transición (cf. Arnaudo, 1987). Esta situación desencadenaría urgencias fiscales que exigirían planes de estabilización de corto plazo y cambios coyunturales drásticos en las políticas macroeconómicas, barriendo toda posibilidad de articulación coherente con las políticas sectoriales, caracterizadas por objetivos de mediano plazo.

Estos grupos económicos constituyeron, junto a las principales empresas transnacionales —que no se expandieron durante este período—, el privilegiado núcleo que lideraría el proceso de acumulación en la economía argentina. Su poder económico se acrecentaría durante la transición, así como su rol político, al ocupar un lugar central como interlocutores de los sucesivos gobiernos, a través de una asociación informal reconocida como «capitanes de la industria» (cf. Ostiguy, 1991).

(7) Sobre la política agraria de este período ver (Moradi, 1989: 18-22), Cuccia (1983), Fiorentino (1984).

Las transformaciones en el agro pampeano

La imagen del «estancamiento» productivo pampeano, considerado durante el último medio siglo como uno de los principales obstáculos de la acumulación capitalista en Argentina, fue frontalmente cuestionada por un nuevo diagnóstico a comienzos de la década del ochenta.

Este sostenía que en los últimos quince años el sector agropecuario argentino se había modificado, que la tasa de crecimiento del subsector agrícola se había elevado considerablemente (8) y que la brecha tecnológica con los países desarrollados se había reducido.

Las causas eran identificadas en una masiva incorporación de tecnologías más productivas y, en menor medida, en la expansión de las áreas dedicadas a la agricultura en la región pampeana (9).

Finalmente, concluía que este proceso indicaba un nuevo piso productivo y una racionalidad empresarial de los productores, asegurando un potencial de crecimiento que podía cambiar, aún más, la fisonomía del sector y su rol en la economía nacional (cf. Obschatko *et al.*, 1984).

Las propuestas partidarias

Las transformaciones operadas en el medio rural, conjuntamente con un proceso de redefiniciones partidarias (10), motivaron el reemplazo de las propuestas electorales de

(8) La producción de la campaña 1974/75 fue de 19.717.000 toneladas de granos y oleaginosas, mientras que en 1981/82 alcanzó las 32.030.000 toneladas (cf. Obschatko, 1988: 128).

(9) En este proceso nada tuvieron que ver los precios percibidos por el sector, ya que el promedio de los mismos fue el menor de la década y uno de los más bajos de todo el período 1955-1982 (cf. Cuccia, 1983; Fiorentino, 1984). No obstante, se produjo una mejora en la rentabilidad debido al cambio tecnológico que mejoró sustancialmente la relación costo-producto (cf. Obschatko, 1988).

(10) Tanto el Peronismo como la Unión Cívica Radical, los dos partidos políticos mayoritarios, se encontraban en pleno proceso de redefinición de liderazgos luego de la muerte de sus conductores. Esto exigía amplios márgenes de compromiso y negociación que, obviamente, se reflejaron en sus propuestas.

1983 en materia agraria, por un discurso más ambiguo, con mayor énfasis en lo técnico-productivo y menos «ideológico», como ha sido denominado por algunos de sus exponentes.

Los partidos adaptaron sus propuestas enfatizando aquellos instrumentos que aseguraran la continuidad del sendero de crecimiento emprendido, entre los que la tecnología jugaba un papel central. Se interpretaba que esta variable había permitido superar el «estancamiento» sin una transferencia de recursos al sector —vía precios altos— y sin los conflictos que habría implicado una reforma de tipo estructural —reformas agrarias, colonización estatal o impuestos de algún tipo sobre la tierra—.

Ni el propósito de otorgar tierras a los productores, ni la fijación de un impuesto a la tierra que premie a eficientes y castigue a ineficientes, tendrán ya un lugar destacado en el discurso político (11). Los impuestos a la tierra o a la renta normal potencial, herramienta principal de la propuesta reformista de los partidos mayoritarios durante los setenta, fueron vaciados de su finalidad productiva y reemplazados por un objetivo exclusivamente fiscalista.

Política agraria e intereses sectoriales durante la transición

En este marco de expectativas y principios, el nuevo gobierno de la Unión Cívica Radical, triunfador de las elecciones de 1983, se hizo cargo de una situación caracterizada por la inestabilidad de las variables macroeconómicas: persistencia del alto nivel de inflación, creciente endeudamiento externo, desajustes fiscales y desarticulación del proceso de acumulación (cf. Kosacoff, 1988: 19).

(11) Véase Plan Económico de la UCR «Bases para la acción económica», en *Argumento Político*, año 1, nº 1, 10-9-83: 42-47; y las declaraciones de R. Alfonsín como presidente electo en *Revista Chacra y Campo Moderno*, noviembre 1983: 20. También Partido Justicialista, *Plataforma Electoral*, Buenos Aires, El Cid.

A ello se agregaban las demandas sociales acumuladas y reprimidas durante la dictadura, que en la coyuntura democrática reclamaban una inmediata solución, y el desmembramiento de numerosos aparatos y agencias del Estado (cf. Oszlak, 1987; Morandi, 1989).

No obstante, la política agropecuaria del gobierno democrático se inició en una coyuntura que se presentaba promisorio para el sector. Esta situación se manifestó tanto en la estabilidad de las relaciones entre las entidades del agro y el gobierno, como en una campaña récord de granos y oleaginosas (12).

El PRONAGRO

En este contexto, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la nación (SAG) presentó a fines de 1984 el único plan sectorial elaborado durante toda la administración radical: el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) (13).

El objetivo del plan era aumentar la producción agrícola en un 50% al cabo de un quinquenio, alcanzando los 60 millones de toneladas de granos, para poder enfrentar satisfactoriamente las exigencias de la abultada deuda externa heredada del gobierno militar y contribuir al desarrollo de la economía.

El plan estaba destinado centralmente a la región pampeana, y más específicamente al subsector agrícola. Los problemas estructurales (14), la ganadería y las economías regionales ocupaban un lugar secundario.

(12) En la campaña 1983/84 se superaron los 23 millones de hectáreas sembradas con cereales y oleaginosas y la producción agraria alcanzó la cifra récord de 41.600.000 toneladas (*Bolsa de Cereales*, 1985).

(13) Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Programa Nacional Agropecuario 1984-1987*, Buenos Aires (versión preliminar).

(14) El plan contemplaba la necesidad de legislar sobre los convenios de arriendo o aparcería accidentales, por una cosecha o dos, cuyo canon era abonado en producto, dinero o diversas formas mixtas, con porcentajes que oscilaban entre el 30 y el 50% de lo producido. Este fenómeno, conocido como «contratismo», se había generalizado con la última expansión agrícola pampeana. De igual modo se mencionaban planes de colonización para zonas extrapampeanas. No obstante, ninguna de estas propuestas superó la etapa de consultas previas y borradores de anteproyectos, debido a la resistencia que generaba en los grandes propietarios pampeanos.

Los ejes principales para la consecución de los objetivos propuestos eran dos. El primero consistía en profundizar el cambio tecnológico, fomentando una mayor utilización de agroquímicos a través de una reducción de la relación insumo-producto, que posibilitara una duplicación de los niveles existentes. Con este propósito se había anunciado, en febrero de 1984, el Subprograma de Fertilizantes.

El segundo comprendía la construcción de un mecanismo estabilizador de los precios percibidos por el productor, argumentándose su alta vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional de productos primarios (15), por ser la Argentina un país tomador de precios.

El esquema propuesto por el PRONAGRO articulaba tres instrumentos para ensamblar este mecanismo: un sistema de retenciones —impuestos— a las exportaciones, fluctuante y de niveles reducidos; un impuesto a la tierra libre de mejoras, y una política de precios sostén e intervención del Estado en la comercialización de granos por intermedio de la Junta Nacional de Granos (JNG). De este modo, el sistema posibilitaría la extracción de excedentes del sector durante los años de bonanza y su distribución mediante precios sostén en los períodos de caída de los precios internacionales.

Esto implicaba, también, una regulación estatal de la ganancia de los productores, una redistribución de ingresos interna al sector debido a la nueva estructuración impositiva y un mayor control sobre la comercialización privada.

Las dos primeras cuestiones motivaron una férrea oposición de las entidades representantes de los intereses más poderosos del sector —SRA y CRA—. A ello se agregaba la escasa simpatía con que veían un fortalecimiento de la capacidad de intervención de la JNG las empresas comercializa-

(15) Debe destacarse que mecanismos con fines similares existen en todos los países que son grandes productores y exportadores de granos (cf. Barsky, 1991).

doras privadas (16). No obstante, el plan contaba, en líneas generales, con el respaldo de FAA y CONINAGRO, cuyas bases eran más vulnerables a las fluctuaciones del mercado y se beneficiarían de una menor presión impositiva, al trasladarse de la producción a la tenencia de la tierra.

El PRONAGRO se convirtió a poco tiempo de su proposición en el centro de las críticas corporativas, ampliamente difundidas por medios de prensa tradicionalmente vinculados al sector, y encontró numerosas trabas para su implementación, tanto en los organismos de concertación como en las agencias específicas del Poder Ejecutivo y en el Congreso, perdiendo relevancia entre 1985 y 1986, para ser abandonado definitivamente cuando, en 1987, fue nombrado secretario de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) un «hombre de confianza» de los intereses tradicionales del agro —léase SRA y CRA—.

Hacia 1984 los escollos a la política de gobierno fueron creciendo y se expresaron tanto en un descontrol de la inflación, como en el accionar de las corporaciones (17). Ello determinó la decisión de un reemplazo del ministro de Economía en febrero de 1985.

El último tramo de esa etapa mostró con claridad los problemas del Estado para articular una política coherente. Los requerimientos de una crisis que se profundizaba fueron atendidos por los recurrentes parches y variaciones de las políticas macro, que barrieron la credibilidad de las escasas propuestas sectoriales y dejaron al desnudo las contradicciones entre organismos estatales.

(16) Por ello, no extrañó que una de las primeras medidas de los funcionarios de Bunge y Born a cargo del Ministerio de Economía, durante la administración Menem, consistiera en bloquear las posibilidades de financiación de la Junta Nacional de Granos para intervenir en el mercado.

(17) Los escasos resultados económicos obtenidos, la instrumentación de controles de precios, el aumento de las retenciones agropecuarias, la expansión del gasto público y el intento de democratizar los sindicatos a través de una ley enviada al Parlamento abrieron simultáneamente numerosos frentes de confrontación con los intereses sectoriales, a los que se agregaron los conflictos con los organismos de crédito internacional, creándose un clima de incertidumbre sobre la evolución de las variables claves de la economía, en particular de la tasa de cambio.

En materia agropecuaria, las decisiones del Ministerio de Economía sobre las retenciones y la política cambiaria, y de la Secretaría de Comercio para intervenir en forma directa en la comercialización ganadera, con el objeto de controlar el aumento de precios, no tenían relación alguna con el PRONAGRO elaborado por la SAG. Estas contradicciones dieron argumentos sólidos a SRA y CRA, que cuestionaban la iniciativa del gobierno y obstaculizaron las alianzas con aquellas organizaciones que lo apoyaban —FAA y CONINAGRO—. La confrontación del sector con el gobierno se agudizó durante 1985 y 1986, ante la drástica caída de los precios agrícolas internacionales (18).

Se inicia de este modo una etapa que podemos definir como *crisis de rentabilidad*, caracterizada por una tensión permanente entre las entidades agropecuarias y el Estado en la disputa por el exiguo excedente agropecuario pampeano.

El gobierno manifestó fuertes contradicciones políticas y técnicas. Su plan sectorial fue rápidamente desactualizado por los cambios económicos de la coyuntura, una política macroeconómica cuyo objetivo excluyente era la estabilidad de las variables macroeconómicas y una estrategia de alianzas políticas que marginó al pequeño y mediano empresario.

Las organizaciones ruralistas, SRA y especialmente CRA, lideraron la confrontación con el gobierno y demostraron que en un contexto de crisis de rentabilidad ganaban representatividad, como lo testimoniaron los tres paros agropecuarios y las numerosas asambleas realizadas. En el caso de los cooperativistas, su representación indirecta de los productores y el grado de conexión económica que mantenían con el Estado condicionaron una relación más estable con el gobierno. Por

(18) Los precios FOB disminuyeron un 30,6% entre las campañas 1983/84 y 1985/86. El precio percibido por los productores cayó un 27,3%, a pesar de la mejora del 14,6% en el tipo de cambio efectivo, debido a un aumento del 9,1% en los costos de comercialización y servicios entre la explotación y el puerto (cf. Cirio, 1988: 362).

su parte, la organización agropecuaria representativa de los pequeños y medianos productores (FAA), que quebró las medidas de fuerza del sector en defensa del diálogo y del sistema a costa de serios cuestionamientos internos a su dirección y de una considerable disminución de representatividad, terminó el período con una posición fuertemente crítica hacia el gobierno.

El período de crisis analizado, como clara expresión de su contenido, se inició con la sustitución del ministro de Economía y culminó, como se ha señalado, con el desplazamiento del secretario de Agricultura por un «hombre de confianza» de las corporaciones tradicionales del sector.

La disminución del área sembrada y de los volúmenes producidos (19), la decidida confrontación liderada por las corporaciones agropecuarias y el inicio de un año electoral durante 1987 (20) contribuyeron a una serie de medidas gubernamentales para recomponer las relaciones con el sector.

De este modo se inició una nueva etapa en la relación del gobierno con los intereses del campo, cuyo punto de bonanza se alcanzaría a partir de 1988 por el aumento de los precios agrícolas internacionales. No obstante, la armonía sería de corta duración.

A comienzos de 1988 ya estaban presentes en el escenario político y económico la mayoría de los factores que desencadenaron la crisis que se extendería hacia bien entrado el gobierno de C. Menem. La inestabilidad militar, la presión sindical con sus recurrentes huelgas generales, el descontrol fiscal debido a las urgencias electorales, las complicaciones

(19) Una de las principales consecuencias de la situación generada entre 1985 y 1986 fue una sensible reducción de la superficie sembrada, 4.000.000 de hectáreas, una caída del volumen de la producción agraria en 9.000.000 de toneladas y una disminución del 40% en el valor de las exportaciones, pasando de 2.984.723.000 a sólo 1.778.904.000 dólares (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, *Número Estadístico*, 1988).

(20) Otro factor que influyó en el período fue la necesidad de evitar el voto de castigo de los productores rurales, quienes habían contribuido al triunfo de la UCR en 1983, en las elecciones legislativas y de gobernadores durante 1987.

progresivas en la negociación de financiamiento externo por el incumplimiento de los pagos de intereses de la deuda externa y, más tarde, la incertidumbre ante la próxima transición del poder fueron aportando su cuota a este proceso.

Esta etapa, que definimos como *crisis de distribución*, se inicia con el lanzamiento del Plan Primavera, en agosto de 1988, en el que el sector agropecuario es afectado por medidas cambiarias diferenciales, en una coyuntura de sustanciales aumentos de los precios agrícolas internacionales, tiene su cénit entre febrero y julio de 1980 con el estadillo hiperinflacionario (21) y el cambio adelantado de gobierno, y se extiende hasta mediados de 1991.

No obstante, el sector agropecuario ya no sería el perdedor de la contienda por un lapso considerable de tiempo (22). En el nuevo contexto, los triunfos y derrotas sectoriales en la puja distributiva se contarían por días, de acuerdo con la capacidad de presión ejercida sobre un gobierno impotente para controlar el vertiginoso crecimiento de la crisis económica y social.

A partir de ese momento se sucedieron dos gobiernos, seis ministros de economía y numerosos enroques en el gabinete. Las medidas ejecutadas no pueden considerarse formando parte de plan o programa económico alguno. Con el fin de resolver la crisis, las decisiones gubernamentales intentaron dar satisfacción a los distintos sectores y especialmente a los exportadores para que ingresaran divisas. Pero nada era suficiente y se desvanecía en el corto plazo ante la velocidad del proceso hiperinflacionario.

En los primeros dos años del gobierno de C. Menem, a pesar de la alta variabilidad de la coyuntura, se fueron acu-

(21) La variación porcentual de la inflación mensual fue saltando a niveles cada vez más altos: desde el 7,3% en enero de 1989 hasta el 186,1% mensual en julio del mismo año (cf. *ECC*, 23-7-89 y 7-1-90).

(22) De este modo, nuevas reformas cambiarias llevaron los ingresos del sector agropecuario de una situación extremadamente negativa en febrero a una mejora del 45% en abril (*ECC*, 7-4-89), para luego volver a modificarse según las correlaciones de fuerza en cada coyuntura.

mulando decisiones favorables para los intereses del sector, entre las que destacaron la liberación y unificación del mercado cambiario establecida a mediados de diciembre de 1989, y la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que posibilitaron la apropiación por el sector de los precios internacionales pagados a sus productos, llevando sus ingresos a un nivel superior al promedio de la década del ochenta (*LN*, 23-12-89). Esta bonanza tuvo altibajos; la recesión económica, producto de los rebrotes inflacionarios, redujo las importaciones industriales, promoviendo un fuerte superávit en la balanza comercial y, dada la existencia de un tipo de cambio libre, la sobreoferta de divisas provocó un considerable retraso de la paridad cambiaria (50% en niveles históricos). A ello se agregó el aumento del precio de los combustibles, debido a la política desregulatoria implementada, que condujo al sector a una nueva situación crítica hacia fines de 1990 (cf. Barsky, 1991).

Por entonces resultaba paradójico que la obtención de dos conquistas largamente reclamadas por las entidades tradicionales del agro —SRA y CRA—, como la eliminación de las retenciones y la liberación cambiaria, no resolvieran los problemas de rentabilidad del sector, aunque sí los de distribución del excedente (23).

Las entidades agropecuarias adoptaron posiciones diferenciadas, de acuerdo al segmento socio-productivo representado y al grado de afinidad de sus dirigentes con la orientación política-económica del gobierno. Los pequeños y medianos productores, representados por FAA y CONINAGRO, más vulnerables a los avatares del mercado, se movilizaron y llevaron a cabo un paro agropecuario en marzo de 1991, dada la escasa rentabilidad, la desprotección en la comercialización por el retiro de la Junta Nacional de Granos, así como por la alta presión impositiva (*Cl.*, 14-3-91; *LN*, 21-9-91).

(23) Paralelamente se producía un sensible aumento de los precios internos de los alimentos y dejaba a los consumidores en una situación de alta vulnerabilidad ante la potencial subida de los precios internacionales.

Por su parte, la SRA, desde una perspectiva que priorizaba una estrategia de largo plazo, respaldó la orientación del modelo impulsado por el gobierno (24) y el mantenimiento de los instrumentos de mercado libre largamente añorados, aunque no fueran propicios a la coyuntura. Naturalmente, sus clientelas eran las más solventes, las que mayor articulación tenían con la comercialización privada y otros sectores de la economía y quienes estaban en condiciones de aprovechar los negocios más rentables del momento: las privatizaciones del Estado (25). Mientras, la CRA, con clientelas menos diversificadas, se debatía en una encrucijada entre las imperiosas necesidades de la coyuntura y el mantenimiento de instrumentos de la política sectorial que había reclamado con virulencia desde siempre.

La situación de precaria estabilidad económica e institucional continuó hasta el segundo año del gobierno peronista. Esta situación varió a partir del nombramiento del Ministro de Economía, D. Cavallo, y la implementación del denominado Plan de Convertibilidad en abril de 1991. Las principales amenazas que hasta ese momento se presentaban para la estabilidad institucional, como la hiperinflación y los motines militares, fueron superados, más allá de lo satisfactorio o no de sus métodos y resultados.

Las líneas de la política agraria no se han modificado, manteniéndose la libertad cambiaria —garantizada por la ley de convertibilidad— y la inexistencia de retenciones a las exportaciones. Reducido el superávit de divisas por una mayor apertura de la economía a las importaciones y un crecimiento de la demanda interna como consecuencia de la estabilidad

(24) La SRA se constituyó en el más firme y consecuente respaldo público de cada una de las medidas relevantes del gobierno: sucesivos programas de ajuste económico, generalización del Impuesto al Valor Agregado, privatizaciones, flexibilidad laboral e indulto a los militares. El pacto llegó a tal punto, que el presidente de la SRA, E. de Zavallía, se definió como «menemista» (*CI*, 8-6-90). Para constatación de los sucesivos apoyos ruralistas véase: *CI*, 5-7-90, 9-2-90, 24-8-89, 24-8-89; *ECC*, 14-3-90).

(25) Por ejemplo, algunos de sus principales dirigentes constituyeron empresas oferentes en las licitaciones del Estado para privatizar ramales ferroviarios —general Urquiza—, silos y puertos de embarque —Quequén— y medios de comunicación —radios— (*ECC*, 21-4-91; *CI*, 21-4-92).

obtenida, los precios del sector han mejorado en 1992, superando en alrededor del 15% sus promedios históricos, pero en un contexto donde los costos de producción y el resto de los precios relativos han aumentado también sus promedios históricos medidos en dólares. El impacto de la estabilidad económica, en un modelo que prioriza las exportaciones con ventajas naturales, aún no se ha observado en la producción (26). También resulta un interrogante el efecto interno de fluctuaciones muy marcadas en los precios internacionales, ante la retracción del Estado en la adopción de instrumentos moderadores de los mismos, tanto respecto de los productores más vulnerables si los precios descienden, como del ingreso de los sectores populares si aquéllos aumentan.

REFLEXIONES SOBRE LOS ACTORES SOCIALES Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA AGRARIA

Durante el período de transición democrática analizado, las corporaciones agropecuarias consiguieron unificar sus posiciones y acciones en algunas coyunturas, pero mantuvieron su autonomía histórica sin conformar un frente homogéneo y duradero en su interacción con el Estado. Las diferencias políticas e ideológicas de sus dirigentes, y estructurales de sus bases, permanecieron como rasgos de identidad irreductibles. A ello contribuyó, también, el impacto diferencial de las políticas implementadas desde el Estado y la percepción que las organizaciones tenían sobre las alianzas y los proyectos políticos del gobierno de turno.

El programa reivindicativo de las organizaciones agrarias dio prioridad a las demandas relacionadas con los precios percibidos por el productor y su rentabilidad: el nivel de la tasa de cambio, la congelación de precios, la eliminación de los impuestos a las exportaciones, la no intervención estatal

(26) En ninguna de las campañas agrícolas durante la gestión de C. Menem se alcanzó el récord de superficie sembrada y producción obtenido en la campaña 1983/84.

en la comercialización y los temas fiscales. Continuaron en orden de importancia las temáticas referidas al endeudamiento de los productores y sus cooperativas y a la obtención de créditos para producción y capitalización.

Las cuatro organizaciones coincidieron en lo sustancial de las reivindicaciones, pero cada una las enfatizó y filtró de acuerdo a los intereses del segmento predominante de sus clientelas. En concordancia con ello, las prácticas para ejercer presencia y presión sobre el Estado se caracterizaron por la combinación, en una misma coyuntura, de tácticas de negociación y confrontación, ejercidas alternativamente por las diferentes corporaciones. En ciertos casos, sus resultados beneficiaron al sector en su conjunto, pero en otros generó un efecto perverso sobre las mismas organizaciones, al posibilitar que el gobierno ejecutara políticas diferenciales para quebrar los intentos de conformación de un frente opositor unificado.

En ese contexto, la estrategia corporativa desbordó el área oficial que atendía los problemas del sector, ya que el control de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), aunque fundamental, no era suficiente para orientar la política sectorial. El triple rol estratégico y conflictivo de la producción agropecuaria, mencionado al comienzo de este artículo, requería que las cuestiones más significativas fuesen resueltas por el Ministerio de Economía o la Presidencia de la Nación. Por lo tanto, su estrategia consistió en lograr una presencia permanente en todas las instancias gubernamentales por donde pasaban las resoluciones que afectaban a sus intereses.

En parte por esa particularidad de la producción agropecuaria pampeana y en parte como estrategia de todos los grupos de interés ante el cambio de régimen político (27), las organizacio-

(27) Las corporaciones buscaron formas de incidir en la toma de decisiones bajo un régimen político democrático en el que, al menos formalmente, no se planteaba otro modelo de representación que el de los ciudadanos a través de los partidos políticos. Obviamente, su sentido último residía en no delegar en estos últimos el destino de sus intereses, ni adoptar un compromiso institucionalizado, como lo demostraron los fracasados intentos de concertación gubernamental.

nes empresariales integraron frentes multisectoriales para establecer algunas coincidencias y avanzar sus demandas sobre el incipiente Estado democrático. Los conformados por empresarios pequeños y medios —Mesa del Empresariado Nacional, Grupo Regente— no tuvieron relevancia en la política nacional. Mientras que los integrados por los intereses económicos más poderosos, si bien alcanzaron fuerza coyuntural como interlocutores del gobierno, presentaban serias contradicciones internas que los hicieron sumamente vulnerables a cualquier política diferencial (28) (cf. Thompson, 1988; Lattuada y Nun, 1991).

Las coyunturas que desencadenan los picos de tensión entre las organizaciones agropecuarias y el Estado generalmente estuvieron marcadas por una crisis de rentabilidad o de distribución. Sin embargo, esta sola condición no basta para explicar el grado de confrontación y virulencia que adquirió tal relación en determinadas circunstancias, y no en otras igualmente negativas desde el punto de vista económico.

Las organizaciones empresariales contribuyen significativamente a construir una imagen del conflicto de intereses para sus asociados determinando adversarios y aliados. En esta definición de las hipótesis de conflicto no sólo cuenta la coyuntura económica en cuanto a la rentabilidad, sino también las características de las clientelas representadas, el rol que cumple la Secretaría de Agricultura y Ganadería como representante de los intereses del sector dentro del gobierno y la mayor o menor afinidad política de dirigentes gremiales respecto de la administración de turno.

La crisis de rentabilidad de 1985/1986 nos da un buen ejemplo del primer argumento. Caracterizada por la confrontación, la movilización de productores y tres paros agrope-

(28) Los denominados Grupo de los 8 y de los 17 se derrumbaron cuando el aumento de los precios agrícolas internacionales de 1988 impulsó a los industriales a reclamar medidas que impidieran su impacto interno, luego implementadas por el Plan Primavera. Una crisis similar fue desencadenada por las medidas cambiarias de abril de 1989, que en este caso beneficiaron al campo.

cuarios, no estuvo motivada por nuevas disposiciones de gobierno que perjudicaran al sector, sino, en todo caso, por la falta de medidas que amortiguaran la disminución de los precios internacionales en la renta de los productores.

Entonces no deja de ser llamativo que las organizaciones agropecuarias apuntaran solamente sobre el Estado para que abandonara su parte en la apropiación del excedente agropecuario, cuando otros sectores también participaban en el reparto del mismo. Ninguna de ellas hizo mención del manejo de los exportadores privados en las operaciones de comercialización, que contribuía al detrimento de los precios de los granos argentinos (cf. Rossi *et al.*, 1987) (29). Tampoco hubo referencia alguna por parte de las organizaciones profesionales agrarias, ni siquiera de la FAA —dado su origen e historia—, sobre la necesidad de adoptar medidas regulatorias de los cánones de renta pagados a los terratenientes, que, según las zonas, alcanzaban entre un 30 y un 40% de la producción.

Sin duda, la orientación de las demandas tiene mucho que ver con los cambios en la estructura social agraria y, por lo tanto, con las bases de las organizaciones profesionales. Los pequeños y medianos arrendatarios, que pueden ser representados en la actualidad por la FAA, son, en su amplia mayoría, propietarios de tierras y, en muchos casos, potenciales pequeños rentistas (cf. Devoto, 1987). Del mismo modo existen muchos casos de articulación entre los intereses exportadores y productivos, tanto en el segmento de los grandes productores representados por la SRA o la CRA, como en el nivel cooperativo, donde organizaciones vinculadas a CONINAGRO y FAA se encuentran entre las principales exportadoras de granos y subproductos del país.

En cuanto a los argumentos centrados sobre la afinidad política y el rol de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, encontramos suficiente fundamento en la comparación de si-

(29) Ni tampoco fue mencionado el aumento que se produjo, en los últimos veinte años, en el porcentaje de apropiación de los comercializadores y proveedores de insumos sobre el excedente agropecuario (cf. Bulat, 1990; Pizarro y Cascardo, 1991).

tuaciones económicamente similares, pero con respuestas corporativas diferentes. Durante el segundo semestre de 1989, bajo la administración Menem, el nivel de ingresos fue similar o aún algo más bajo que el promedio del año 1986. Sin embargo, en 1989, desde el punto de vista de los intereses agrarios, la SAG cumplió su función de correa de transmisión de la demanda del sector al centro de la toma de decisiones. Por el contrario, entre 1984 y 1986 la SAG intentó implementar una política sectorial con relativa autonomía respecto de los intereses organizados. Esto contribuyó a una confrontación abierta, de la que no se pudieron retraer ni siquiera las entidades más afines al gobierno.

A ello debemos añadir que las organizaciones agropecuarias se han caracterizado históricamente por amortiguar o potenciar las críticas y la confrontación, de acuerdo a su identificación ideológica y al grado de participación que hayan establecido con las fuerzas políticas que controlan el aparato estatal. La escasa oposición de la SRA y, en menor medida, de la CRA y la movilización y el paro agropecuario de la FAA y CONINAGRO, ante la baja rentabilidad de finales de 1989, invirtiéndose los roles jugados durante la crisis de 1985-86, son un claro ejemplo en el sentido mencionado.

La influencia de las organizaciones agropecuarias sobre el Estado varía en cuanto a espacios, canales y tácticas a utilizar, conforme al grado de tensión en la relación. Cuando esa tensión es baja, el contacto cotidiano se desliza sin sobresaltos por los canales institucionales. En cambio, cuando la falta de satisfacción oficial a las demandas corporativas tensa la relación, los canales formales se desbordan y entran a funcionar los informales; al mismo tiempo afloran los comportamientos diferenciados de las distintas entidades, se hace evidente la presión de algunos medios de prensa, las bases comienzan a movilizarse, se realizan actos de protesta y la escalada culmina con la advertencia sobre la reducción de la producción y su consecuente efecto de generalizar la crisis al conjunto de la sociedad.

Esta advertencia, en ciertas coyunturas, se convierte en el argumento decisivo que esgrimen las organizaciones profesionales para obtener cambios en la política sectorial, dado el papel estratégico de la producción agropecuaria pampeana en la economía y sus implicaciones en la estabilidad social.

En otro trabajo (1989: 35-38) avanzamos sobre los límites objetivos que tiene la utilización política de ese argumento corporativo. Este sólo puede alcanzar verdadera eficacia cuando la crisis del sector se manifiesta como generalizada y de mediano plazo, afectando no sólo las decisiones de inversión de los medianos y grandes empresarios con opciones extraprediales, sino también los rendimientos y supervivencia de pequeños y medianos productores, sin otra alternativa que la reproducción de su ciclo.

La función de las organizaciones profesionales es la de traducir, en forma anticipada y en clave política, los posibles comportamientos microeconómicos de sus representados y sus consecuencias económicas y sociales, como respuesta a las políticas del Estado. En otras palabras, construyen una imagen de *reacciones anticipadas* (Friedrich, 1963), con el objetivo de incidir sobre las decisiones gubernamentales en favor de sus clientelas (30).

En este sentido, la reducción de la superficie sembrada y/o de los rendimientos no depende de una cuestión voluntarista de las asociaciones gremiales o de su poder para disciplinar a sus bases, del cual carecen. Por el contrario, el nivel de aporte del producto no responde a una decisión política de producir o no producir, sino a una decisión económica que adoptan los diferentes segmentos de productores, en la que se articula su racionalidad social, la envergadura empresarial, las alternativas productivas dentro de la explotación, los niveles relativos de rentabilidad y las opciones de inversión extraprediales seguras y de corto plazo.

(30) Lo dicho no implica olvidar que las organizaciones agropecuarias, especialmente aquellas que tienen una fuerte presencia en los medios de información pública, contribuyen a construir esa imagen sobre la situación del sector, que proyectan sobre sus asociados y la opinión pública.

Queda en manos del Estado la evaluación de la correspondencia entre los argumentos de las entidades asociativas y el comportamiento que puedan adoptar los productores y, por lo tanto, el grado de satisfacción de las demandas o la reorientación de la política sectorial. Para ello, el aparato estatal debe estar en condiciones de conocer objetivamente la rentabilidad y la capacidad de aporte productivo para cada región y segmento de productores (31). A partir de este punto, que el Estado imponga retenciones a las exportaciones, tipos de cambio múltiples, impuestos a la tierra o PRONAGRO, no implica necesariamente un efecto negativo en la producción, aunque sean rechazados por algunas organizaciones.

No obstante, esta función se torna dificultosa, por no decir imposible, cuando se está en presencia de una extendida colonización privada de los aparatos del Estado. La designación como funcionarios de gobierno de hombres estrechamente relacionados con las organizaciones profesionales, con intereses económicos directos en el área de política sectorial que se les asigna, tiene una larga tradición en Argentina (cf. Niosi, 1969; Palomino, 1988).

En el gobierno de la Unión Cívica Radical, de R. Alfonsín, este fenómeno comenzó a tener mayor expresión a partir de 1987. En el área agropecuaria se manifestó con la sustitución del equipo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por funcionarios que reunían las condiciones de propietarios y productores agropecuarios, así como la de socios de la SRA y la CRA (cf. *LN.* 6-7-89). Los últimos tres presidentes designados por la administración Alfonsín en la Junta Nacional de Granos estaban relacionados con el comercio y exportación privados de granos, intereses cuyas actividades la Junta debía controlar y regular (cf. Oszlak, 1987: 73; y *LN.* 6-7-89). También las Comisiones Asesoras de Agricultura y Ganadería del

(31) Desde esta perspectiva, es imprescindible recuperar en los aparatos del Estado una serie de condiciones: eficiencia técnica, recursos adecuados, buena información, técnicos capacitados, adecuada coordinación institucional, real autonomía de los intereses sectoriales y efectiva capacidad de esclarecimiento de la opinión pública.

Congreso Nacional estaban integradas por una mayoría absoluta de legisladores que eran productores y propietarios agropecuarios, con un promedio entre 1.000-2.000 hectáreas, principalmente de la región pampeana, y dedicados a la producción de granos y ganado vacuno (cf. Lattuada, 1989: 67).

Este fenómeno se extendió a otras áreas, con los sindicalistas en el Ministerio de Trabajo y con los industriales en la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (cf. Thompson, 1988; Lattuada, 1989); y no disminuyó en su importancia durante el primer año y medio de la administración *menemista*.

Si a estos lugares, que supuestamente deben estar en manos de funcionarios del Estado, se añade la representación institucional que las organizaciones profesionales agrarias tienen en organismos públicos descentralizados y en las comisiones de asesoramiento o concertación creadas *ad-hoc*, podemos imaginar las dificultades para elaborar, coordinar y ejecutar políticas públicas, con las innumerables zonas de fricción y veto existentes dentro del aparato estatal.

Otra cuestión a destacar respecto de los factores condicionantes de las políticas públicas en general, y agraria en particular, es el vertiginoso ritmo en la incorporación de interlocutores válidos al proceso de toma de decisiones y la efímera duración de los mismos. En esto tuvo mucho que ver tanto la mencionada estrategia corporativa para incidir en las decisiones del nuevo régimen político, como la táctica política de efímeras alianzas y reconocimientos alternativos que caracterizó al gobierno radical.

Precisamente la estrategia política del gobierno respecto de los intereses sectoriales fue modificándose sobre la marcha. El primer año se caracterizó por un intento de gobernar sin alianzas neo-corporativas o con grupos privados privilegiados y, en todo caso, la intención tácita fue la de fortalecer y crear espacios para que los más afectados por la dictadura militar pudieran reestructurarse y

equilibrar el poder alcanzado por las corporaciones tradicionales (32).

En este período, el objetivo de lograr un pacto socioeconómico que involucrara al mayor número posible de entidades sectoriales era prioritario, y el gobierno realizó tres intentos en el primer año y medio de su gestión. En los hechos, ni las organizaciones empresariales ni muchos funcionarios eran tan proclives a una concertación como su discurso los presentaba.

El fracaso de la concertación fue utilizado por el gobierno como legitimador de la nueva estrategia política a seguir: acordar selectivamente con determinados grupos empresariales. La inauguración de esta táctica fue el Plan Austral, con el consentimiento de los «capitanes de la industria», entre junio de 1985 y fines de 1986.

Luego del fracaso del Plan Austral, el gobierno reconoció como uno de sus interlocutores privilegiados a los frentes corporativos empresariales más importantes. Cumplieron ese rol el Grupo de los 8 y, su extensión, el Grupo de los 17, durante 1987. Estos fueron perdiendo presencia desde finales de ese año, tanto por los desplazamientos internos de los empresarios medios, como por las crisis intestinas desencadenadas a causa de la subida de los precios agrícolas internacionales. No obstante, a partir de entonces se inició una progresiva incorporación de hombres de confianza de las organizaciones profesionales en las áreas vinculadas a sus respectivos intereses sectoriales.

Por último, el gobierno terminó realizando una alianza y negociando medidas concretas con dos entidades empresariales—Unión Industrial Argentina y Cámara Argentina de Comercio— para lanzar el Plan Primavera en agosto de 1988, que condujo a nuevos realineamientos dentro del empresariado.

(32) Por ejemplo, con la restitución de la personería y los bienes a la Confederación General Económica y a la Confederación General de la Industria y el intento de renovación de las cúpulas sindicales.

A pesar de los sucesivos intentos, la imposibilidad de construir alianzas políticosociales estables y suficientemente sólidas para encarar las transformaciones necesarias fue la causa principal de su fracaso (33).

La enseñanza fue recogida, a su manera, por el gobierno de C. Menem, que profundizó la estrategia «aliancista» con los sectores económicos más poderosos de la economía argentina. El respaldo de numerosos «capitanes de la industria» a su campaña electoral fue retribuida con la designación del grupo multinacional Bunge y Born, a cargo del Ministerio de Economía. Esto no fue suficiente para sacar al país del riesgo hiperinflacionario, problema sólo resuelto cuando el Estado recuperó alguno de sus resortes arbitrales con la gestión económica de Cavallo, distanciándose parcialmente de la incorporación directa de intereses sectoriales en el centro de la toma de decisiones.

Cuando los representantes empresariales han tenido que avanzar en compromisos con políticas gubernamentales específicas, la resistencia y confrontación de los restantes intereses las han convertido en operaciones fracasadas.

Estos frentes y grupos sólo pueden pensarse como una unidad en función del objetivo de sus componentes de transformarlos en una herramienta para avanzar sobre el Estado y obtener en forma individual porciones del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Pero han sido incapaces de acordar objetivos comunes, expresados en programas que impliquen reales concesiones mutuas y acatamiento por el conjunto de sus integrantes.

En cada uno de estos intentos, los compromisos asumidos y el disciplinamiento de los intereses particulares concluyeron en notables fracasos, que agudizaron la crisis en progresión geométrica a los espacios concedidos en la toma de decisiones.

Por su parte, la política de la administración Alfonsín se

(33) Según lo expresado por el equipo económico, en una carta pública al presidente de la nación, en la que daban cuenta de los motivos de su renuncia (ECC, 2-4-89).

caracterizó por la utilización de tácticas que sólo podían reforzar alianzas y repliegues coyunturales, tanto a nivel de las políticas macro, como en lo estrictamente sectorial. En el sector agropecuario, esta táctica se implementó a través de diversas medidas adoptadas para premiar o castigar la posición empresarial ante la política del gobierno (34).

Debe tenerse en cuenta también la existencia de otros factores, algunos de ellos de peso estructural, que contribuyeron a conformar los rasgos del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas durante este período.

El Estado se encontraba en quiebra, con una pasada deuda externa, en gran parte privada, pero estatizada por el gobierno militar, que condicionaba tanto su financiamiento como el flujo de sus recursos (35). La economía soportaba una crisis de largo arrastre y la sociedad esperaba urgente solución a las demandas acumuladas durante el período autoritario previo.

A ello se agregó, durante el gobierno radical, la oposición exacerbada de la Confederación General del Trabajo, expresada en 14 huelgas generales (cf. Godio, 1991) y la conformación del Parlamento, que, especialmente a partir de 1987, impedía la toma de decisiones relevantes sin negociaciones con el peronismo.

Finalmente, un escaso control de la cuestión militar, que exigía un recurrente respaldo público de los intereses sectoriales para sostener la precaria estabilidad institucional.

En este contexto, las necesidades de la coyuntura se impusieron permanentemente sobre cualquier objetivo o pro-

(34) En esta línea se inscriben la prórroga de la concesión del predio de Palermo a la SRA, o la reducción de las deudas cooperativas con el sistema financiero, entre otras. Esta táctica de premios y castigos puntuales llegó a tal extremo, que el gobierno impidió a las entidades opositoras al Plan Primavera suscribir la declaración en defensa del orden constitucional realizada por las organizaciones empresariales y obreras durante la crisis militar de diciembre de 1988.

(35) El pago de intereses de la deuda externa por parte del Estado entre 1982 y 1986 superó anualmente el 4% del PBI, ejerciendo un significativo deterioro en las cuentas fiscales, llegando a un punto máximo en 1985, con un 6,9% del PBI (Bekerman, 1990: 543), año en que se debatía el PRONAGRO y caían los precios agrícolas al nivel más bajo desde la crisis de 1930.

yecto de mediano plazo. De este modo, tanto las alianzas como las políticas sectoriales —cuando las hubo— tuvieron una fuerte tendencia a ser frágiles y efímeras, características que se potenciaron tanto por el estilo de hacer política del gobierno, como por la incapacidad de las organizaciones empresariales de asumir compromisos que garantizaran el cumplimiento por parte de sus representados.

La política agropecuaria tuvo ejemplos destacados de esta situación. El único programa sectorial elaborado por el gobierno, el PRONAGRO, contemplaba medidas que quedaban en abierta contradicción con los cambios adoptados en las políticas macroeconómicas por exigencias de la coyuntura. De igual modo se adoptaban decisiones de impulsar un proyecto impositivo sobre la tierra, elevar las retenciones o modificar los tipos de cambio, según las necesidades fiscales del momento; en muchos casos sin siquiera consultar previamente a la Secretaría del área acerca de su impacto sobre el sector.

Además, existieron dificultades de ingeniería institucional para la evaluación, elaboración y ejecución de las políticas públicas, luego de los años de desmantelamiento del aparato estatal implementado durante la dictadura (36). Situación que no pudo ser superada por la administración radical, a pesar de ser un objetivo explícito del PRONAGRO, y que fue profundizada por la política privatizadora y desreguladora iniciada por Bunge y Born a cargo del Ministerio de Economía.

CONCLUSIONES

Finalmente, nos podemos preguntar: ¿cuál ha sido el resultado del proyecto de política agraria propuesto para el pe-

(36) Oszlak (1987) realizó un exhaustivo diagnóstico de la Junta Nacional de Granos, uno de los instrumentos claves propuestos en el PRONAGRO. Las consecuencias de la política del gobierno militar se expresaron en la falta de recursos, la privatización de sus estructuras, la expulsión del personal más capacitado y una normativa legal que durante nueve años la enajenó de sus funciones principales de control e intervención. Morandi (1989) llega a conclusiones similares sobre la situación de otras agencias estatales encargadas de la política sectorial.

río de transición democrática, luego de ser confrontado con los intereses sectoriales en el contexto de su ejecución?

La respuesta no es simple, pero podría haber sido prevista ya en 1983:

a) Las propuestas que intentaron avanzar sobre la propiedad de la tierra, o realizar modificaciones estructurales en los mecanismos de asignación de recursos, del ingreso agropecuario y la captación de excedentes, fueron bloqueadas o no ejecutadas. Este es el caso de la colonización provincial y el proyecto de regulación de los contratos agrarios, el Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras y los distintos mecanismos de intervención propuestos por el PRONAGRO para regular la rentabilidad del sector.

b) Las propuestas que modificaban coyunturalmente la transferencia de recursos han tenido una gran variabilidad en su aplicación según los requisitos de la coyuntura y los resultados cotidianos de la puja distributiva entre los distintos sectores y el Estado. Este ha sido el caso de la política cambiaria y el nivel de las retenciones a las exportaciones.

c) Por último, las propuestas que fueron coherentemente ejecutadas son aquellas generalmente neutras a los ejes principales del conflicto sectorial; por ejemplo, la política crediticia o el Programa de Fertilizantes.

Este *proceso de filtrado*, por el que atravesaron las propuestas de política agraria de un partido mayoritario cuando debieron ser ejecutadas desde el Estado, no tiene nada de novedoso. Lo ocurrido entre 1983 y 1991 cuenta con extensos antecedentes en el último medio siglo de la historia del sector agropecuario argentino (cf. Lattuada, 1988).

Si los resultados de la política agraria en la última transición democrática no han diferido demasiado de las experiencias previas, cabe preguntarse si, en cambio, las corporaciones del agro contribuyeron a la estabilidad democrática más que en otros momentos de la historia.

La respuesta no puede ser concluyente en un único sentido ni válida para el conjunto de las entidades asociativas. Todas expresaron un respaldo al sistema a través de declaraciones públicas cuando las asonadas militares jaquearon al gobierno, pero también cada una de ellas realizó medidas de fuerza y movilizaciones de sus bases, como no lo hicieron durante la dictadura (37) —con excepción de la FAA—. Los cuatro paros agropecuarios comandados por la CRA y respaldados por la SRA, las movilizaciones y marchas, la escasa disposición a la concertación de muchas de ellas, ubicaron al sector agropecuario como el segundo gran opositor del gobierno radical, después de la Confederación General del Trabajo.

Expresar oposición a un gobierno y sus políticas no es equivalencia de conducta antidemocrática, pero refleja que las organizaciones agropecuarias, como las restantes organizaciones obreras y empresariales, no contribuyeron en forma decisiva a la consolidación de un sistema democrático extremadamente frágil, agobiado por la herencia de la dictadura: desarticulación del aparato productivo, demandas sociales acumuladas, presión de los acreedores externos e inestabilidad militar por las investigaciones sobre los desaparecidos. La gran mayoría no pudo trascender el objetivo más primario y elemental de su existencia: la defensa de las ventajas sectoriales adquiridas y la lucha por aumentarlas en la disputa de cada coyuntura.

Desde esta perspectiva, la esencia de sus prácticas sociales no difieren demasiado de la experiencia histórica. Los intereses sectoriales apoyan determinado régimen político mientras no se constituya en una amenaza de largo plazo para la evolución de sus negocios.

En esta «transición», la progresiva consolidación de las instituciones políticas, probablemente, es más un producto de las presiones externas —léase EE.UU.—, de las orientaciones nacionalistas y fundamentalistas de los sectores militares

(37) El último paro agropecuario fue realizado pocos días antes del derrocamiento del gobierno peronista en 1976, no registrándose ninguna medida de fuerza militar similar durante los tiempos del gobierno *de facto*.

más proclives al golpismo —hostiles a los intereses económicos dominantes— y del protagonismo popular demostrado ante los cuartelazos militares, que al compromiso de las organizaciones empresariales con el sistema.

A ello debe añadirse que los partidos políticos mayoritarios han contribuido decididamente a disminuir el riesgo, al esbozar, por ensayo y error, un proyecto de Estado, de economía y de sociedad cada vez más acorde a los intereses de los grupos económicos dominantes en Argentina y a las exigencias de los acreedores externos. Estos, lejos de sentirse amenazados por un régimen democrático con afanes distributivos, como en períodos anteriores, lo identifican como el cambio más directo para la realización de sus intereses.

Hoy la estabilidad institucional en Argentina ha dejado de estar amenazada, en el corto plazo, por los estallidos hiperinflacionarios, la crisis militar o la presión de distintos grupos de interés sobre las fuerzas armadas; y en este sentido se ha dado un paso adelante. Pero en su lugar se ha instaurado el interrogante sobre cuál es la naturaleza y la dirección de esta democracia, ante la implementación de un modelo económico concentrador y excluyente y un Estado que no se siente comprometido a crear las redes sociales necesarias para mitigar sus efectos.

Queda por ver qué actitud tomarán los no beneficiados, los de escaso poder económico, los marginados, que representan la mayoría de la población y del electorado. Aquellos que otrora fueron los principales defensores de un régimen democrático cuando las dictaduras y sus planes de ajuste los empujaban a situaciones similares también pueden buscar otras alternativas políticas cuando comprendan que no en «cualquier democracia» se come, se sana y se educa.

FUENTES PERIODISTICAS

- (CI) *Clarín*, 1983-1989.
- (ECC) *El Cronista Comercial*, 1983-1989.
- (LN) *La Nación*, 1983-1989.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACUÑA, C. y GOLBERT, L. (1988): *Los empresarios y sus organizaciones: actitudes y reacciones en relación al Plan Austral y su interacción con el mercado de trabajo*. Buenos Aires, OIT/PREALC (borrador preliminar).
- ARNAUDO, A. (1987): *Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)*. Buenos Aires, El Ateneo.
- AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. y KHAVISSE (1987): *El nuevo poder económico*. Buenos Aires, Legasa.
- BARSKY, O.; LATTUADA, M. y LLOVET, I. (1988): *Las grandes empresas agropecuarias de la Región Pampeana*. Bs. As., CISEA (mimeo).
- BARSKY, O. (1991): *Las políticas agrícolas en el marco del ajuste: el caso de Argentina*, (mimeo), Bs. As., abril 1991.
- BAUMEISTER, E. (1980): *Estructura agraria, ocupacional y cambio tecnológico en la región cerealera maicera. La figura del contratista de máquina*. Bs. As., CEIL, Doc. de Trabajo, nº 10.
- BEKERMAN, M. (1990): «El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia argentina, 1980-1986», en *Desarrollo Económico*, nº 29, 116: 529-552.
- BOCCO, A. (1989): *Sistema Financiero, Crédito y Especulación en la agricultura pampeana* (mimeo), Bs. As., Proyecto Arg. 83/011.
- BOCCO, A. y LATTUADA, M. (1989): «Agricultura pampeana 1989. Mercado, precios relativos y ganancia». *Realidad Económica*, nº. 88, 3^{er} bimestre de 1989, págs. 49-69.
- BRODERSOHN, M. (1974): «Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en Argentina», AAVV, *Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política*, Bs. As. ed: Macci.
- BULAT, T. (1990): *Distribución del excedente agrícola en la región pampeana en la década del 80*, Bs. As. (mimeo).
- CIRIO, F. (1988): «Situación del sector ante la crisis». En AAVV, *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Bs. As., FCE/IICA/CISEA, págs. 337-391.
- COSCIA, A. (1983): *Segunda Revolución Agrícola de la región pampeana*. Bs. As., CADIA.
- CUCCIA, L. (1983): *La política agropecuaria y la economía argentina, 1955-1980*, Santiago de Chile (mimeo).
- DE LA TORRE, M. (1989): «La participación del cooperativismo agropecuario en las políticas nacionales», Proyecto de investigación (mimeo).

- DEVOTO, R. (1987): «Cesión de Tierra en propiedades pequeñas y medianas». *Carpeta de Economía Agrícola*, nº 33, EEA INTA-Pergamino.
- FIorentino, R. (1984): *La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas*, Bs. As., CISEA, Documento de trabajo.
- FLICHMAN, G. (1977): *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, México, ed. SXXI.
- Forni, F. y Tort, M. I. (1984): «*Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*», Bs. As., CEIL.
- FRIEDRICH, C. (1963): *Man and his government*, McGraw-Hill.
- GODIO, J. (1991): *El movimiento obrero argentino (1955-1990). De la resistencia a la encrucijada menemista*. Bs. As., ed. Legasa.
- LACLau (h), E. (1969): «Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, 2: 276-315.
- KOSACOFF, B. (1988): *Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente*, Bs. As., CEPAL.
- LATTUADA, M. (1988): *Política agraria y partidos políticos, 1946-1983*, Bs. As., CEAL.
- LATTUADA, M. (1989): *La estrategia de las corporaciones agropecuarias sobre el Estado (Con especial referencia al Parlamento Nacional)*. Bs. As., CISEA (mimeo).
- LATTUADA, M. (1990): *El Estado argentino y los intereses industriales*. Buenos Aires, CLADE, Serie Informes de Investigación.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1985): *Las organizaciones corporativas del Sector Agropecuario. Notas para un ensayo interpretativo de sus comportamientos*. Buenos Aires, CISEA, Doc. nº 10 (versión preliminar).
- MORANDI, M. (1989): *Análisis retrospectivo de la planificación agropecuaria en la Argentina. Propuesta para la definición de un sistema de planificación agropecuaria*. Buenos Aires, SAGyP/PNUD/BM (mimeo).
- MURMIS, M. (1978): «Sobre una forma de apropiación y utilización del espacio rural: el terrateniente capitalista pampeano y un intento de transformarlo», en M. Murmis, J. Bongoa y O. Barsky: *Terratenientes y desarrollo capitalista en el agro*. Quito, CEPLAES.
- NIOSI, J. (1969): *Los empresarios y el Estado argentino, 1955-1969*. Buenos Aires, SXXI.

- NUN, J. (1991): «La democracia y la modernización, treinta años después». *Desarrollo Económico*, vol. 31, oct.-dic., nº 123, págs. 375-392.
- NUN, J. y LATTUADA, M. (1991): *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires, Manantial.
- OBSCHATKO, E. et al. (1984): *Transformaciones en la agricultura pampeana. Alguna hipótesis interpretativas*. Buenos Aires, CISEA, Doc. de trabajo nº 3.
- OBSCHATKO, E. (1988): «Las etapas del cambio tecnológico», en AAVV: *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires, FCE/IICA/CISEA, págs. 117-136.
- O'DONNELL, G. (1977): «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». *Desarrollo Económico*, vol. 16, nº 64, págs. 523-554.
- OSZLAK, O. (1987): *Diagnóstico institucional de la Junta Nacional de Granos*. Buenos Aires, SAGyP (IICA), PNUD/BIRF (mimeo).
- OSTIGUY, P. (1990): *Los capitanes de la industria*. Buenos Aires, Legasa.
- PALOMINO, M. DE (1988): *Tradición y poder: la sociedad rural argentina (1955-1983)*. Buenos Aires, CISEA/GEL.
- PALOMINO, M. DE (1989): *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa). 1955-1983*. Buenos Aires, CISEA (mimeo).
- PIZARRO, J. y CASCARDO, A. (1983): «La evolución de la agricultura pampeana», en O. Barsky et al.: *El desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires, GEL, 1991.
- RECA, L. (1982): *El sector agropecuario pampeano, situación actual y posibilidades de crecimiento*. Buenos Aires, Fundeco.
- ROSSI, C. et al. (1987): «Subvaluación de los granos argentinos». *Realidad Económica*, nº 76, págs. 32-53.
- SÁBATO, J. (1982): *La pampa pródiga: claves de una frustración*. Buenos Aires, CISEA.
- SOURROUILLE, J. et al. (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires, CEAL/CET.
- THOMPSON, A. (1988): «Sindicatos y Estado en la Argentina: el fracaso de la concertación social desde 1983». *Boletín Techint*, nº 251, págs. 17-36.
- VILLARREAL, S. (1988): *La sociedad rural de Lobos entre 1983 y 1987*. Buenos Aires, CISEA (mimeo).

RESUMEN

El trabajo aborda las transformaciones productivas y sociales operadas en el sector agropecuario pampeano entre mediados de los setenta y comienzos de los ochenta, las características de la política económica del último gobierno militar y sus resultados, para después observar cómo fueron interpretados esos cambios por las propuestas electorales de los partidos políticos que tendrían a su cargo los gobiernos de la transición democrática; estos escenarios servirán de contexto para el análisis de la interacción entre las organizaciones profesionales agrarias y el Estado a través del eje de las políticas agrarias, que, por la importancia estratégica de la producción agropecuaria pampeana, están estrechamente imbricadas con las políticas macroeconómicas y desencadena conflictos que involucran a poderosos actores sociales, desbordando el espacio exclusivamente sectorial.

RÉSUMÉ

Dans ce travail, il est abordé les transformations de la production et de la société apparues dans le secteur agricole, de la moitié des années soixante-dix au début des années quatre-vingt, les caractéristiques de la politique économique du dernier gouvernement militaire et ses résultats. Il y est ensuite analysé l'interprétation donnée à ces changements par les propositions électorales des partis politiques chargés des gouvernements de la transition démocratique. Sur cette base, il est étudié l'interaction existant entre les organisations professionnelles agricoles et l'État, à travers l'axe des politiques agricoles qui, en raison de l'importance stratégique de la production agricole de la pampa, sont en relation étroite avec les politiques macroéconomiques, d'où les conflits qui affectent de puissants secteurs sociaux et qui débordent de l'espace exclusivement sectoriel.

SUMMARY

This paper broaches the productive and social changes arising in the Pampas agricultural sector between the mid seventies and the early eighties, and the features of the last military government's economic policy and its results. It then examines how these changes were interpreted in the electoral manifestos of the political parties that were to be responsible for the governments during the transition to democracy. These scenarios serve as the context for analysing the interaction between farmers' unions and the state hinging on agrarian policies which, on account of the strategic importance of the Pampas' agricultural production, are closely linked to macroeconomic policies and unleash conflicts involving powerful sectors of society beyond the confines of this particular sector.

Palabras clave: Estado, Organizaciones profesionales, Transición democrática, Agricultura, Argentina.