

NOTAS SOBRE CORPORACIONES AGROPECUARIAS Y ESTADO

Tendencias históricas y cursos de acción posibles en la experiencia democrática contemporánea

MARIO LATTUADA *

Introducción

El objetivo de este trabajo comprende dos cuestiones estrechamente vinculadas. En primer lugar se presenta una imagen de las tendencias históricas sobre la organización y el accionar de las corporaciones agropecuarias hacia el inicio de la actual experiencia democrática (1983). En este nivel se enfocan temáticas como su representatividad, su "agenda de cuestiones", y la interacción intra y extrasectoriales y con el Estado durante el período 1946-1983, contextualizadas en los cambios que operaron en el sector agropecuario y que tuvieron, más tarde o más temprano, incidencia en la organización y el accionar corporativo. Una segunda parte del trabajo, intenta esbozar las posibles líneas de acción que podrían haberse implementado desde el Estado en su relación con las entidades gremiales del sector a partir de 1983, teniendo como referentes las tendencias observadas.

La base documental del presente artículo consiste en fuentes secundarias que abordaron directa o indirectamente la relación Estado, corporaciones agropecuarias y partidos políticos en el período 1946-1983, las que se detallan en las notas que acompañan el texto.

La relevancia del tema se manifestó con claridad durante el transcurso del gobierno radical, período en el cual las corporaciones agropecuarias se constituyeron en opositoras tan acérrimas como la misma CGT. Con diferente intensidad y grado de participación de las entidades, el sector decretó cuatro medidas de fuerza -paros y jornadas de protesta-, además de numerosas movilizaciones, marchas y asambleas regionales en el período 1983-1990. La presión de las mismas logró bloquear el único plan sectorial elaborado por el gobierno (PRONAGRO), congelar los sucesivos intentos de implementar un Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras, y hasta reemplazar un Secretario de Agricultura y Ganadería por un "hombre de confianza".(1)

Pero la clave de su importancia no se encuentra en los acontecimientos ocurridos, sino en el hecho de que esos comportamientos podrían haber sido previstos -y porque no evitados o controlados- a partir de una revisión analítica de los mismos en los últimos

* CLADE/CONICET. Facultad de Humanidades y Artes/ Universidad Nacional de Rosario.

cincuenta años. Los acontecimientos de la década del ochenta sólo confirmaron las tendencias observadas previamente.

No obstante, debe contemplarse que hacia 1983 no existía un caudal importante de conocimiento acumulado sobre las corporaciones agropecuarias y su relación con el Estado. La mayoría de los trabajos que abordaron esta problemática son posteriores a esa fecha, (2) con excepción de aquellos que estudiaron aspectos puntuales.(3)

Por lo tanto, si este trabajo hubiese sido realizado en 1983 probablemente no sería el mismo que aquí presentamos. En su elaboración se encuentra una trampa temporal, una suerte de ficción del pasado, debido al conocimiento acumulado y a las vivencias de 1983-91 que, de un modo u otro, contaminan los esfuerzos imaginativos por situar el análisis de los cursos de acción posibles a comienzos de la experiencia democrática. No obstante, este subterfugio metodológico no invalida las conclusiones y propuestas elaboradas, por el contrario, los acontecimientos posteriores refuerzan su validez para un debate actual.

I. Tendencias

1. Fragmentación o multiplicidad en la estructura de representación sectorial

Una de las tendencias que caracterizaron la representación del sector agropecuario en el período 1946-1983 ha sido la cristalización de una estructura fragmentada, o en una imagen más aproximada, una multiplicidad de referentes heterogéneos en cuanto a lo institucional y con grados de superposición y ambigua definición en las bases representadas.

Esta fragmentación adquiere mayor lógica si se observa desde una perspectiva histórica y se centraliza la atención en el surgimiento de las mismas, especialmente de aquellas constituidas a partir de la confrontación y disputas con las entidades ya establecidas. Este es el caso de FAA en 1912, y de las diferentes confederaciones que se constituyeron en la década del treinta y culminaron en la creación de CRA en 1942.

Para el primer caso el corte socio-económico arrendatario/agricultores y propietarios/ganaderos representados por FAA y SRA fue fundacional; para el segundo, el corte fue económico/productivo, por una parte los propietarios/criadores en las Confederaciones frente a los propietarios/invernadores en SRA.(4)

Una tercera vertiente es la surgida como alternativa a las estructuras de comercialización agropecuaria privada, y que tuvo la particularidad de estar fuertemente apoyada por la acción estatal. Su máximo nivel organizativo se alcanzó con la constitución de CONINAGRO en 1956, y su progresivo poder económico y expansión organizacional le otorgó autonomía política en relación a las restantes entidades gremiales.(5)

Si bien esta perspectiva histórica justifica la constitución de una representación fragmentada del sector, no necesariamente explica la permanencia y consolidación de la misma, sobre todo si las condiciones fundacionales fueron modificadas.

Esto no significa que la situación haya cambiado drásticamente, pero sólo es explicable si se complejiza a partir de la burocratización de las dirigencias, las funciones que las entidades cumplen y los servicios que prestan a sus asociados, y la no delegación de los espacios de poder político y social alcanzados.

Los cambios productivos, económicos y sociales en el sector agropecuario en los cuarenta años de referencia,(6) atenuaron los enfrentamientos intrasectoriales y desdibujaron las características puras de las bases que conformaron originalmente las entidades. Sin embargo aún persiste una combinación de cierta inercia histórica y referentes reales que impidieron una representación única o un frente homogéneo del conjunto de los intereses del sector agropecuario.

En este largo período, muchos arrendatarios se hicieron propietarios, y ciertos propietarios, sin dejar de serlo, también arrendaron campos; los agricultores hicieron ganadería y los ganaderos agricultura; los criadores e invernadores diversificaron sus actividades; y los productores en general se afiliaron a la Sociedad Rural local, a la Cooperativa de su zona, y a alguna asociación agraria indistinta o conjuntamente. No obstante, estos cambios no fueron suficientes para la unificación de los intereses sectoriales a partir de acuerdos entre las entidades gremiales representativas.

Por el contrario, si bien existieron algunos acercamientos que se evidenciaron en posiciones y acciones comunes adoptadas en determinadas coyunturas, la estructura de representación se complejizó y superpuso. A ello contribuyó no sólo los cambios operados en las características -sociales, económicas y productivas- de las bases tradicionales de las entidades, sino también la estrategia implementada por las mismas con el objeto de ampliar y reafirmar su representatividad a nivel nacional, expandiendo su ámbito geográfico -incorporando economías regionales- y abarcando una mayor diversidad productiva y social en la captación de sus bases.

En este sentido puede observarse cómo algunos de los cambios operados, se reflejaron en las cuestiones que requerían intervención de las entidades.

En el caso de FAA y CONINAGRO, su injerencia en la problemática ganadera se inicia con fuerza en la década del sesenta, a tal punto que en 1964 ganan la dirección de la CAP a los sectores ruralistas que tradicionalmente la habían conducido.(7)

Por su parte SRA interviene activamente en los conflictos que durante la década del sesenta se desarrollan con los asalariados rurales nucleados en FATRE, surgidos como consecuencia del desplazamiento de mano de obra por reducción de puestos de trabajo que producía la expansión de la mecanización y el manejo a granel de las cosechas; es decir un problema estrictamente asociado a la producción agrícola.(8) También es producto de estos cambios la creciente preocupación de CRA por el tema agropecuario en general y ya no sólo de la ganadería de cría, como en la incorporación de las demandas de las producciones regionales y su progresivo acercamiento a las posiciones de SRA, hasta una confluencia casi total desde 1956.(9)

Esta complejidad de la red de representación aumenta si se incluyen los diferentes niveles organizacionales que poseen estas cuatro entidades que son reconocidas por

el Estado como principales representantes del sector a nivel nacional. Hay dos entidades de tercer grado (CRA y CONINAGRO), una de segundo grado (FAA) y una de primer grado (SRA). A esto hay que agregar que unas son específicamente gremiales (CRA) y otras suman servicios a sus asociados (FAA y CONINAGRO); algunas representan especialmente la producción (CRA, FAA, SRA) y otras preferentemente la comercialización y servicios a los productores (CONINAGRO). Por último algunas tienen asociados que no necesariamente son propietarios o productores agropecuarios, como en el caso de SRA, en la que los lazos familiares permiten también ser socios de la entidad.⁽¹⁰⁾ En todos los casos estas entidades intentan abarcar a los productores pampeanos y regionales, algunos sin establecer distinción (CRA), y otros poniendo el acento en un corte socioeconómico -los pequeños y medianos (FAA)-. Pero existe una expresión general predominante de los intereses agropecuarios pampeanos sobre los regionales.⁽¹¹⁾

Esta tendencia fue reforzada desde el Estado que, en su capacidad de asignar personería a las entidades gremiales como interlocutoras válidas del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, ha legitimado los procesos internos del sector agropecuario. El Estado ha utilizado esa multiplicidad de instancias de representación, otorgando espacios diferenciales dentro del aparato administrativo y ejecutando políticas selectivas. Esta táctica ha contribuido a la complejidad y escasa transparencia de la estructura de representación al no establecer exigencias que delimiten y clarifiquen los intereses específicos que las entidades representan y la comprobación de los asociados que la conforman, sin superposiciones dentro de la misma esfera gremial.

La representación fragmentada que se ha cristalizado a nivel nacional en cuatro entidades se ha mantenido aun habiendo surgido otras organizaciones que intentaron tener una proyección nacional o regional importante, especialmente de pequeños y medianos productores, como los casos de UPARA y las Ligas Agrarias del Nordeste. Las dificultades de su consolidación no sólo han sido organizativas y económico-financieras; en muchos casos las entidades existentes les han bloqueado por su presión el reconocimiento de espacios en los organismos públicos sectoriales.

Distinto ha sido el progresivo fortalecimiento de los grupos CREA y su asociación a nivel nacional AACREA. Si bien ésta no es una entidad gremial, sino que responde a grupos de experimentación y difusión de tecnología, ha logrado ocupar espacios con el consentimiento de algunas entidades como SRA y CRA en organismos específicos del Estado junto a las restantes organizaciones, como en el caso del INTA.

Pero en el caso de AACREA debe tenerse en cuenta que si bien no es una entidad gremial y en forma explícita no podría adoptar posiciones políticas según sus principios institucionales, sus bases se encuentran centralmente en productores agropecuarios pampeanos con un promedio de 2.500 has. de superficie en propiedad;⁽¹²⁾ que varios de sus dirigentes también han sido directivos de entidades ruralistas como CRA, CARBAP y SRA, como lo comprobará más tarde M. de Palomino;⁽¹³⁾ y que su fundador P. Hary tomó posiciones públicas relevantes, a partir de artículos periodísticos en el diario *La*

Nación, contrarias a las reformas agrarias provinciales de 1959-60 y la política peronista de 1973.

Es así que la red de representación del sector queda cristalizada en entidades que si bien no son semejantes y posibilitan la expresión de distintos segmentos de productores, también hacen posible un acceso diferencial de los mismos al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Determinados segmentos -productores medios agropecuarios pampeanos-, cuentan con más de una institución que los representa o por lo menos canales a partir de los cuales sus intereses llegan al Estado, mientras que otros -productores regionales, por ejemplo- tienen escasas o menores posibilidades. En este sentido también las posiciones de tipo liberal cuentan con mayores probabilidades, al tener un mayor número de entidades reconocidas en los espacios de poder (CRA, SRA, AACREA) y las más proclives a la intervención estatal. Las posibilidades de acceso existentes no tienen relación con el número de representados, su contribución productiva, o algún parámetro que con cierta claridad justifique la desigualdad en las facultades de intervención en el proceso de toma de decisiones de las políticas para el sector.

En cuanto a los diversos intentos por lograr entre las entidades representantes del sector agropecuario un frente común que identificara posiciones y acción sobre el Estado, éstos han sido en todos los casos de tipo coyuntural y como estrategia defensiva, no perdurando en el tiempo debido a las fricciones internas o por la desaparición del foco externo aglutinante.

Estas experiencias han incluido en ocasiones a aquellas organizaciones con fuerte afinidad, y en otras se han extendido a todo el espectro sectorial. Las primeras han tenido mayor duración temporal y coherencia, las segundas fueron breves y puntuales.

Un ejemplo del primer caso fue la creación de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias (CCEA). Surgida a fines de los cincuenta e integrada por SRA, las distintas Asociaciones de Criadores y CRA, tuvo expresión hasta comenzados los setenta. Este era un organismo que coordinaba la estrategia de organizaciones afines, sin que éstas perdieran su autonomía para su relación con el Estado y los otros sectores. En su constitución quedaba abierta, en forma explícita, la posibilidad de integración de CONINAGRO, pero se hacía también mención de que no lo podrían integrar otras asociaciones y federaciones que no lo constituyeran en el momento de su creación (por ejemplo FAA). Su actuación principal fue durante el gobierno de Frondizi y sobre el tema de las reformas agrarias provinciales de 1960, diluyéndose progresivamente su presencia hacia los setenta.(14)

En la década del setenta surge el primer intento de frente común que integra a las cuatro entidades principales. Se crea en 1970 y permanece hasta 1973 una Comisión de Enlace para coordinar una estrategia frente a la política agraria de la Revolución Argentina que las identificó con el término "descapitalización del sector". En esta Comisión había representantes de SRA, CRA, CONINAGRO, FAA y CCEA.(15)

El acceso del Peronismo al poder en 1973 produjo rupturas y nuevos realineamientos de acuerdo a las mayores o menores afinidades con el proyecto sustentado por el gobierno.

A pesar de ello, hubo nuevas alianzas tácticas que se expresaron en paros conjuntos en 1975 y comienzos de 1976, en algunos casos asociando a CRA y FAA, y en otros a todas las entidades.(16)

Esta tendencia mostraba que, si bien existían posibilidades de posiciones y acciones mancomunadas cuando los intereses del sector en su conjunto eran afectados fuertemente por la política estatal (especialmente en cuanto a ingresos y descapitalización), perduraban diferencias sustanciales entre algunas de las entidades, tanto por las características de sus principales representados, como por las "racionalizaciones ideológicas" mantenidas por sus dirigencias que permitían proponer desde el Estado políticas diferenciales y obtener reacciones distintas de las entidades.

Sin embargo, ésto debe ser desagregado teniendo en cuenta los temas y reclamos que permitían o mantenían esa diferenciación o conjunción y las alianzas extrasectoriales que cada una de las entidades adoptaba en su estrategia respecto de los otros sectores y del Estado. Temas que abordaremos en los puntos siguientes.

2. Los temas predominantes en el reclamo corporativo. Posiciones comunes y diferenciales

Como mencionáramos en el punto anterior, los conflictos y antagonismos fundacionales de varias de las entidades agropecuarias (FAA, CARBAP, CRA) fueron desplazados a un plano secundario o desaparecieron en la medida en que se producían cambios económicos y sociales en el sector.

Esta situación, si bien posibilitó un mayor acercamiento en las posiciones de las cuatro principales entidades en un conjunto de reclamos que pasaron a tener prioridad, no fue suficiente para una identificación única de los intereses del sector.

La desaparición del sistema tradicional de arrendamientos, la conversión de un gran número de arrendatarios en propietarios y la salida del sector del resto; la diversificación productiva sin distinción del tamaño de las explotaciones -las chacras se hicieron mixtas, luego nuevamente agrícolas, las estancias se hicieron mixtas y en ciertos casos la importancia de la agricultura desplazó a la preponderancia de la ganadería-; la reducción significativa de la mano de obra rural transitoria y permanente; la importante mecanización de las labores; la expansión generalizada de un modelo tecnológico homogéneo de alta productividad, con mayor incidencia de los insumos en sus costos; coadyuvaron para que las corporaciones agrarias coincidieran en un conjunto de reclamos y problemáticas de prioritaria atención.

Así el tema precios recibidos por el productor, su relación con los costos de los insumos, la financiación del ciclo productivo y las inversiones, y la apropiación por el Estado o los restantes sectores de una parte de la renta producida en el mismo, pasaron a ocupar los lugares comunes prioritarios en el reclamo de las organizaciones.

Respecto de los precios, la atención principal se basa en la diferencia entre los precios internacionales y el precio interno que reciben los productores, y por lo tanto el reclamo

se centra en la eliminación de retenciones a los productos agropecuarios exportables, como de cualquier tipo de manejo de la política cambiaria que implique retraso, o tipos de cambio diferenciales. En un segundo plano queda la relación existente entre el costo de los insumos y los precios recibidos por los productores.

En cuanto a la financiación de las actividades del sector, el reclamo permanente es por una alta disponibilidad de crédito a bajo costo, tanto para el desarrollo del ciclo productivo, en particular a partir de la década del setenta -1978- cuando el crédito pasa a tener tasas positivas,⁽¹⁷⁾ y los costos de producción a elevarse por la incorporación del nuevo modelo tecnológico, como de largo plazo para las inversiones de capital y tecnología en las explotaciones. Con este último objetivo también el reclamo del sector puede aunarse en la obtención de desgravaciones impositivas, aunque naturalmente con mayor énfasis en las entidades que representan a los productores de mayor envergadura empresarial, ya que los pequeños productores generalmente quedan fuera de los montos imponibles o los niveles de imposición son insuficientes para desgravaciones impositivas importantes.⁽¹⁸⁾

A pesar de los cambios tecnológicos y productivos que se desarrollaron en el sector agropecuario durante las décadas del setenta y ochenta que haría suponer una priorización de los reclamos del sector en cuestiones tales como innovación tecnológica, costos y provisión de insumos y maquinarias, adecuación de la infraestructura de almacenaje y transporte, estos temas no han tenido una expresión pública equiparable al tema precios. En comparación ha sido insignificante, por no decir inexistente.

La escasa expresión pública de reclamos al respecto, podría explicarse a partir de lo especializado de los mismos, la menor conflictualidad de estos temas en términos relativos, y la existencia de organismos sectoriales estatales con participación de los productores a través de los cuales pueden ser procesados sin mayores antagonismos.⁽¹⁹⁾

Sin embargo, creo que puede tener mayor incidencia en la explicación sobre los temas planteados como prioritarios la visión que las entidades tienen respecto de la capacidad del agro pampeano para generar excedentes a nivel internacional. Consideran que si el Estado no interviniera en la apropiación de parte de su renta y se obtuvieran los precios internacionales pagados por sus productos, así como la importación libre de maquinarias, equipos e insumos; no existirían problemas sobre la rentabilidad del mismo y en consecuencia sobre su crecimiento, siendo satisfechas todas sus necesidades en el mercado.

Esta posibilidad del sector agropecuario está basada en la eficiencia internacional que tendría la producción agropecuaria pampeana dadas sus condiciones ecológicas que le posibilitan producir con menores costos relativos. Aun después del cambio tecnológico producido que implicó un aumento significativo de la incidencia de los insumos en los costos de producción, la obtención de esta renta diferencial a escala internacional ⁽²⁰⁾ continúa siendo importante -si se piensa en términos de retenciones más canon de renta pagado a los rentistas-. Aunque su percepción sea velada o morigerada por las políticas de subsidios de EEUU y la CEE a sus productores, y cuyas consecuencias se expresaron,

por ejemplo en la pérdida de los mercados internacionales de carne vacuna.

Esta explicación tiene mayor validez para las entidades que representan principalmente a los segmentos de productores agropecuarios pampeanos más importantes, las que encuentran en su adscripción al liberalismo una racionalización ideológica adecuada para articular sus demandas, tal como es el caso de CRA y SRA.(21)

Sin embargo, estas posiciones liberales extremas centradas en la no intervención estatal, fueron dejadas de lado durante la década del treinta ante las negativas condiciones internacionales para la comercialización de la producción agropecuaria, solicitándose la intervención del Estado a través de organismos reguladores, o apoyando la creación, por ejemplo, de una Flota Mercante estatal.(22)

Estas posiciones también son contradictorias en la actualidad cuando las entidades como CRA deben recoger las demandas de organizaciones de segundo o primer grado, representantes de productores regionales, para los que la intervención estatal en la fijación de precios, aranceles a la importación, condiciones de comercialización, financiamiento, etc., son básicas para su supervivencia, como es el caso del azúcar.

En el caso de FAA, la no intervención estatal que asegure la captación íntegra del precio internacional de los productos agropecuarios, es favorable a una gran parte de su clientela -especialmente pampeana-. Sin embargo al representar también a productores regionales y a los segmentos potencialmente más vulnerables en el mercado -pequeños productores-, requiere también una posición proclive a la intervención estatal en defensa de sus intereses; precios sostén en origen, refinanciación especial de pasivos; programas especiales para emergencias regionales; créditos para pequeños productores, experimentación y extensión de tecnología a cargo del Estado, respaldo a la comercialización de la producción a través de las cooperativas.

La adscripción de las entidades a posiciones de intervención o no intervención del Estado, suele ser instrumentada según la situación del sector respecto de las condiciones del contexto internacional, o de los reclamos específicos de sus bases. Estas posturas si bien conforman al segmento más importante que cada una representaría, no dejan de producir fisuras internas entre los intereses representados -por ejemplo entre los de las economías regionales y los pampeanos-.

Si la mayor o menor intervención estatal es una primera diferencia o fisura inter e intraentidades en las principales demandas en que coinciden -centralizadas en precio y financiación-, las diferencias entre las organizaciones se profundizan en cuanto a la política impositiva y las políticas regulatorias que el Estado puede establecer para el sector agropecuario.

En la política impositiva, todas las entidades coinciden en que la presión tributaria tiene que ser entre moderada y baja; pero se diferencian en cómo debe ser distribuida la misma dentro del sector. Ello se manifiesta en los instrumentos impositivos que respalda o rechaza cada asociación. Este comportamiento diferencial ha sido evidente a partir de la década del sesenta en adelante, cuando el debate sobre la imposición al sector agropecuario comenzó a tener mayor relevancia y los diferentes proyectos de

impuesto a la tierra fueron tomando estado público.

La tendencia respecto de la política impositiva ha sido que FAA apoyara preferencialmente un Impuesto a la Renta Normal Potencial de la tierra como el sancionado en 1973, en reemplazo del Impuesto a las Ganancias, que en lo posible excluya a los pequeños productores de la base imponible; mientras que CRA y SRA han rechazado frontalmente cualquier tipo de impuesto para el sector, diferente a los que afectan a las demás actividades. En este sentido no sólo no aceptan un impuesto a la tierra y menos aun a la renta presunta o potencial, sino tampoco las retenciones o los tipos diferenciales de cambio. CONINAGRO se ubica en una posición intermedia en la que prima la simplificación del tributo, y acepta un impuesto a la tierra libre de mejoras o IRNP siempre y cuando no sea demasiado gravoso para los productores, reemplace a todos los demás impuestos -nacionales, provinciales y comunales-, y en lo posible no sean progresivos y personalizados o tengan una progresividad mínima. FAA acepta y apoya que sean progresivos y personalizados, en el sentido en que contribuyan más los mayores propietarios; mientras que SRA y CRA rechazan estas posiciones y consideran que la contribución debe ser proporcional -todos igual y no quienes mayores recursos tienen-.

Debe tenerse en cuenta que este tema ha sido tradicionalmente conflictivo en la relación de SRA y CRA con el Estado, y que si bien FAA y CONINAGRO pueden apoyarlo, el pago de impuestos no es atractivo a sus bases, como lo demostraron en la etapa 73-76.

En cuanto a las políticas regulatorias, si bien los temas de intervención estatal respecto de la colonización y particularmente de los arrendamientos pasaron a un segundo plano, la posición de FAA, a diferencia de las otras entidades, ha sido tradicionalmente favorable a su intervención. Aunque la situación ha variado, toda aquella intervención del Estado en apoyo de los pequeños productores que permita reducir sus mayores riesgos y vulnerabilidad en el mercado es sustentada por la entidad. Sus bases se integran con un número significativo de pequeños propietarios productores, que toman tierras a terceros como contratistas de producción abonando por su utilización entre el 30 y el 40% de lo obtenido en las mismas, y por lo tanto su posición es favorable a una legislación de ordenamiento y regulación de estas relaciones contractuales.

CONINAGRO, por su parte, ha recorrido un arco en el que desplazó progresivamente sus posiciones de aquellas más proclives a la intervención estatal y cercanas a FAA, a posiciones más liberales cercanas a CRA y SRA, en la medida en que su consolidación y fortalecimiento organizativo y fundamentalmente económico le permitió mayor autonomía del respaldo del Estado. Sin embargo sus posturas continúan siendo un paso intermedio entre los extremos del espectro corporativo del sector. Esto quedó demostrado en 1975 cuando FAA y Ligas Agrarias apoyaron el Anteproyecto de Ley Agraria, mientras que SRA y CRA lo rechazaron en la Comisión de Política Concertada, y CONINAGRO "se abstuvo". El tema de comercialización de la producción agropecuaria es central para la entidad; promueve una comercialización que priorice o respalde al Movimiento Cooperativo, con o sin intervención del Estado. Para 1979, ACA

y FACA realizaban el 15,5% del total de las exportaciones argentinas de granos, ocupando el segundo y séptimo lugar respectivamente entre la totalidad de empresas nacionales y extranjeras. Puede comprobarse entonces que las dimensiones alcanzadas no le impiden manejarse en el mercado libre con relativa prescindencia del Estado.

En síntesis, la tendencia respecto de los reclamos sectoriales muestra una confluencia en cuanto a precios y financiamiento como temas prioritarios; mientras que el tema impositivo y la intervención del Estado con políticas regulatorias y diferenciales para distintos segmentos socioeconómicos de productores plantean las principales diferencias.

3. La participación en frentes extrasectoriales

Una característica de las entidades representativas del sector ha sido su participación en frentes extrasectoriales con otras organizaciones empresarias.

Pero aquí también la expresión de esa participación fue fragmentada y en ciertos casos antagónica, dado que algunas de las entidades se alistaban en una línea, por ejemplo CCEA, CRA y SRA en ACIEL, y FAA en la CGE. Esta diferenciación en conflictos más generales que cortaban todo el espectro del empresariado no hacía más que fortalecer la ya fragmentada representación interna del sector.

ACIEL y APEGE, se constituyeron inmediatamente antes o después del derrocamiento de una experiencia populista de gobierno -en ambos el caso específico del Peronismo-, en la cual sus intereses básicos -rentabilidad y seguridad jurídica de sus recursos- atravesaron un grado de amenaza considerado relevante por éstas, y en los que su capacidad de participación o injerencia en la política estatal fue reducida a su mínima expresión y centralmente defensiva.

Su objetivo específico fue impedir que se repitieran esas experiencias y desarticular las organizaciones empresarias y sindicales que habían adquirido poder bajo el apoyo del régimen populista.

Estos cortes de frentes empresarios eran factibles de reproducción a partir de 1983, a pesar de los cambios operados en la estructura económica argentina y de la disminución de la capacidad organizativa de las entidades sindicales y del denominado pequeño y mediano empresariado nacional reunido por la CGE.

La línea de ACIEL y APEGE, en la que convergían los principales intereses económicos nacionales y extranjeros tanto de la industria (UIA), financieros (ADEBA), del comercio (CAC) y agropecuarios (SRA y CRA), con clara orientación liberal, tenía posibilidades de una recomposición más rápida e inmediata que la de la CGE. Esta última era más proclive a una activa intervención del Estado en la economía y a una política de concertaciones más amplia tanto con los diferentes sectores -empresarios/ obreros- socioeconómicos, como políticos -con los partidos-.

También debe tenerse en cuenta, que en ambos frentes empresarios intersectoriales los intereses económicos que representaban las entidades agrarias no eran totalmente

compatibles con los de las restantes organizaciones, en particular con los industriales que tanto en una como en otra línea tenían sus intereses principales en el mercado interno. Todo aumento de los precios agropecuarios repercutía inmediatamente en forma negativa sobre los industriales, ya que reducía el poder adquisitivo del mercado interno e incrementaba las presiones por aumento de salarios.

El análisis de esta tensión dentro de cada frente empresarial, requiere una desagregación de los intereses principales de las entidades integrantes de acuerdo a los mercados al que está orientado el grueso de su producción -interno o externo-, y dentro del mercado interno al segmento de la demanda al que está dirigida esa producción -dado que el aumento de los precios agropecuarios puede tener fuerte incidencia en la restricción de la demanda textil o de electrodomésticos, pero no en el mismo grado sobre la de automóviles-. No obstante en todos los casos la incidencia sobre el salario repercute en una mayor presión y demanda sindical sobre los costos de producción y el nivel de precios relativos.

En síntesis, en términos generales puede sostenerse que estos frentes empresarios están recorridos en mayor o menor grado por una línea de fisura interna que se expresa entre los intereses agropecuarios y los industriales.

Esta línea no se hace explícita en la medida en que los acuerdos y las posiciones adoptadas por los frentes se realicen sobre marcos generales que identifican al empresario frente al Estado o los sectores obreros -convenciones colectivas, seguridad, orden, reducción de los gastos del Estado, menor presión impositiva, salarios y leyes sindicales-. Pero cuando los temas a tratar adquieren mayor especificidad e implican avances y concesiones sobre los intereses de sus integrantes, las tensiones y fisuras se hacen manifiestas. Las consecuencias pueden expresarse en la adopción de posiciones autónomas por parte de las entidades, explicitando su no coincidencia con el frente empresarial, hasta su desmembramiento y disolución a partir de un accionar individual de cada organización sobre el Estado con el objeto de incidir en las políticas públicas que le favorecen. Si bien no existe documentación relevante acerca de las contradicciones internas de los frentes empresarios, son ejemplificadoras las menciones sobre los problemas de ese tipo de ACIEL en 1962, cuando se discutía la posibilidad de un blanqueo de capitales y la reactivación del mercado interno;(23) o el abandono realizado por FAA de la CGE durante el gobierno peronista en la década del setenta.

Para 1983 podía esperarse en este nivel, que los frentes incluyeran por una parte a aquellas organizaciones de orientación liberal, cuya producción era competitiva en el mercado externo o participaban en su comercialización y financiamiento, industrial o rural, y en la producción de bienes para la franja de demanda de mayores ingresos; mientras que por el otro lado podían ubicarse las entidades más relacionadas con la producción masiva para el mercado interno, proveedoras del Estado, y en el caso rural con mayor representación de los pequeños productores y las economías regionales, en los que la intervención estatal tiene un papel central en su supervivencia.

De otro modo los frentes repetirían las experiencias mencionadas, coincidiendo en

posiciones sobre temas generales o amplios, favorables al sector empresario en su conjunto, pero serían frágiles ante políticas diferenciales que tengan cierto grado de continuidad.

4. La relación con el Estado

Aquí haremos referencia a ciertas continuidades en el largo plazo de esa relación que podemos expresar como tendencias. Estas son: la participación de miembros de las entidades en la casi totalidad de los gabinetes gubernamentales con especial control de la cartera correspondiente; la participación y/o colonización que se realiza de diversos espacios del aparato estatal que se constituyen con participación mixta; las relaciones con los partidos políticos y los diferentes sistemas de gobierno y, por último, el comportamiento asumido en las experiencias de concertación propiciadas por el Estado.

La inclusión de miembros de las corporaciones agropecuarias en los gabinetes de distintos gobiernos ha sido una constante. Si bien la SRA ha sido la entidad que ocupó con mayor frecuencia lugares significativos en el aparato estatal, la preocupación de las restantes por ocupar esos espacios también existió.⁽²⁴⁾

En esta línea debe agregarse que los miembros de las entidades corporativas que asumen cargos de gobierno lo hacen a título personal y no de las instituciones a las que pertenecen. Pero, obviamente, en la gran mayoría de los casos cuentan con el estrecho apoyo y complacencia de las mismas, que obtienen de este modo significativas posibilidades de acceso directo a la toma de decisiones de las políticas sectoriales.

En todos los gabinetes de gobiernos de facto o democráticos condicionados -como los de Guido o Frondizi-, los miembros de las entidades agropecuarias tuvieron una masiva participación.

Por el contrario, la tendencia muestra un muy reducido o nulo acceso de componentes de corporaciones rurales a los cargos gubernamentales en períodos como los del Peronismo en la década del cuarenta y cincuenta, y en la del setenta donde la casi totalidad del equipo económico provenía de la CGE, como en el de la UCRP a mediados de los sesenta. En estos períodos la injerencia corporativa en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas se realiza por canales más indirectos -a través de sectores afines dentro de los partidos- externos mediante el accionar de las corporaciones frente al Estado.

Sin embargo, además de las posibilidades coyunturales de que miembros de las entidades ocupen cargos de gobierno para incidir en la toma de decisiones, en este período ha surgido otra tendencia que facilita a las corporaciones una participación orgánica y permanente en numerosas instancias del proceso decisorio. Esta se manifiesta en la constitución progresiva de una compleja red de espacios públicos -consejos, comisiones, organismos mixtos-, vinculados al sector, que tienen una relativa autonomía y en los que son incorporados institucionalmente los representantes de las entidades más importantes.

Esta tendencia, que se manifestó centralmente en organismos intermedios y específicos del sector público agropecuario, también tuvo expresión en proyectos sin concreción para los niveles superiores de la administración pública sectorial. Este fue el caso del proyecto conservador que en 1965 proponía la creación de un Consejo Nacional de Promoción Agraria en el que participaban SRA, CRA y CONINAGRO, pero no FAA, y los intereses comerciales vinculados al agro. El asesoramiento, colaboración y en algunos casos decisiones del organismo, serían "obligatorias" para el Poder Ejecutivo. Sus miembros tenían una periodicidad en sus cargos que excedía a la del Poder Ejecutivo nacional y sólo podían ser removidos por juicio político.(25)

La relación de las corporaciones agropecuarias con los partidos políticos ha sido por lo general externa y secundaria.

Si bien ha existido una predisposición diferencial en su relación con aquéllos, la FAA es más proclive a un acercamiento con los partidos populares y sus sectores de referencia; mientras SRA y CRA mantienen estrechas correspondencias ideológicas con los partidos de extracción liberal/conservadora; todas manifiestan sus reparos ante el hecho de que los intereses urbanos -industriales/servicios/comercio- predominen dentro de los partidos en el momento de las decisiones fundamentales. Estas sostienen que es irrenunciable la representación directa y sin mediaciones de los intereses del sector, ya que consideran que cualquier agregación o articulación a través de los partidos está condenada a un sesgo negativo para el agro, dado el interés de los políticos de favorecer la posición mayoritaria del electorado que es urbana.

Esto no ha sido un impedimento para que intentaran acercamientos que han sido eficaces en acciones defensivas. Por ejemplo, la actuación combinada de SRA, CRA, CCEA y los partidos liberal/conservadores contra las reformas agrarias provinciales en 1960; y contra las medidas de política agraria del partido peronista en 1973-74 -IRNP, Monopolio Comercio de Granos, Anteproyecto de Ley Agraria-(26)

En cuanto al accionar de las entidades agropecuarias respecto de los distintos regímenes políticos, se ha asociado frecuentemente la participación de algunas de ellas en la desestabilización de los gobiernos democráticos y su apoyo a los de facto. No obstante, la experiencia histórica que analizamos permite incorporar ciertas particularidades que complejizan la linealidad de las interpretaciones realizadas hasta ahora.

Por una parte debe aceptarse que las coincidencias ideológicas de entidades como CRA y SRA con la mayoría de los gobiernos de facto argentinos en los últimos cuarenta años, unidas a la amplia participación de sus miembros en los gabinetes de los mismos, han posibilitado su apoyo permanente aun en aquellos momentos en que la política para el sector agropecuario dejó de ser conveniente. Esto no impidió que se realizaran críticas a la forma de instrumentación de objetivos que compartían. Pero los reclamos, en parte por el régimen político y en parte por la participación amplia de sus miembros en el mismo, se realizaban desde dentro, y en mucha menor medida a partir de un enfrentamiento público.

Sin embargo, también existieron experiencias en gobiernos de facto -como el de la

Revolución Argentina-, en la que a pesar de participar miembros de las entidades rurales en el Estado y de compartir su "filosofía" y plan de gobierno, cuando la política económica perjudicó seriamente los intereses del sector,(27) no dudaron en agregar a las renunciaciones de sus componentes en el gabinete, las denuncias públicas y un activo enfrentamiento que condujo a la formación del primer frente agropecuario compuesto por las cuatro entidades agropecuarias principales.(28)

Por otra parte, si bien las corporaciones como CRA y SRA presionaron en forma pública a gobiernos constitucionales, en particular a aquellos cuya estabilidad estaba cuestionada desde el inicio por los planteos de las fuerzas armadas, tuvieron o no participación a través de sus miembros en su gabinete como en los casos de la UCRI y de la UCRP; no lo hicieron en forma explícita ante gobiernos constitucionales fuertes mientras mantuvieron un amplio consenso popular, como fue el caso del Peronismo durante las décadas del cuarenta y cincuenta, y en la primera parte de los setenta, antes de la muerte de Perón.

En estas coyunturas, los cambios en el Estado tuvieron un fuerte impacto en la inercia institucional de algunas de las tradicionales corporaciones rurales. En la SRA se produjeron fracturas internas e intentos de cambio en la orientación de la organización; la relevancia del hecho se manifiesta en que fueron prácticamente las únicas experiencias de este tipo en toda la historia de la entidad.(29)

Por su parte FAA ha sido habitualmente identificada con una mayor predisposición en cuanto al apoyo a los gobiernos constitucionales, en los que generalmente ha encontrado mayor receptividad, y un mayor enfrentamiento con los de facto, en los que no por casualidad acceden a los cargos ministeriales numerosos miembros de las otras entidades rurales.

A pesar de esta reconocida predisposición en la dirección mencionada, los apoyos o enfrentamientos de FAA con los gobiernos están más delimitados que en las restantes corporaciones por la línea de rentabilidad mínima para el sector.

Así cuando las políticas económicas de la "Revolución Argentina", o del "Proceso de Reorganización Nacional" a partir de 1978, fueron negativas para el sector agropecuario, el enfrentamiento de la FAA no se hizo esperar, dado que dentro de sus asociados se encontrarían los segmentos más vulnerables -por lo tanto los primeros en recibir el impacto de esas políticas- y con escasas posibilidades de inversiones alternativas u opciones extrasector.

En relación a los gobiernos constitucionales, su reacción, si bien ha sido más tardía, también se inscribió en la línea mencionada. La experiencia del gobierno peronista de 1973-1976, lo demuestra. FAA, participó activamente en los programas de concertación, integró la CGE y apoyó el plan económico, durante los primeros tiempos del gobierno. Pero, en el mediano plazo, cuando la política económica para el sector no fue considerada lo suficientemente rentable, retiró su apoyo, renunció a la CGE -cuyos principales dirigentes estaban a cargo del gabinete económico-, y en los últimos tramos del gobierno realizó junto con CRA paros agropecuarios expresando la necesidad de un cambio en la

conducción nacional. Cambio que, según sostienen sus memorias, debía realizarse a través de mecanismos constitucionales con la participación del Congreso Nacional y no por un gobierno de facto.

Finalmente nos interesa realizar algunas referencias a las escasas experiencias que implicaban, con mayor o menor grado de institucionalización, algún tipo de mecanismo de compromiso o concertación entre las entidades agropecuarias y el Estado. El antecedente más remoto en el período analizado es el Consejo Asesor de Política Agropecuaria creado en el ámbito de la SEAG durante el gobierno de Onganía. La experiencia más conocida e importante previa a 1983, fue la Comisión de Política Concertada que también en el ámbito de la SEAG se desarrolló a comienzos del gobierno peronista en 1973 y 1974.

Si bien la primera era de asesoramiento y participaban sólo las entidades y el Estado y la segunda de concertación en la que participaban el Estado y otros sectores, ambas tuvieron escasa duración y contaron con problemas organizativos. El fracaso se debió, según las entidades, a que los funcionarios de gobierno no daban respuesta a las demandas en las que coincidían las corporaciones, no tomaban compromisos, y la función de las entidades se acotaba a legitimar lo que ya el gobierno había decidido por su cuenta.⁽³⁰⁾

La Comisión de Política Concertada durante el gobierno peronista se organizaba a través de una Comisión principal integrada por los máximos dirigentes de las entidades agropecuarias, de la CGE, la CGT, y presidida por el Ministro de Economía. A su vez se dividía en sub-comités regionales, sectoriales y específicos, en los que participaban dirigentes y técnicos de menor nivel de las organizaciones y de otros sectores relacionados. De los dieciséis integrantes de la Comisión, once eran representantes de las más heterogéneas entidades de productores agropecuarios.

La representación del sector no sólo no pudo unificarse sino que por el contrario fue sumamente heterogénea y masiva, mientras que la empresaria fue única, como la sindical.

En esta Comisión los representantes de los intereses extra-rurales -urbano/empresariales y sindicales- aparecían respaldando el plan de gobierno y no como interlocutores directos con el sector agropecuario. Por último, el programa gubernamental para el sector y el mecanismo de concertación tenían como requisito de viabilidad la existencia de condiciones económicas externas favorables. El debilitamiento de las condiciones externas que habían sido consideradas óptimas y de largo plazo y el rol pasivo de los actores extra-rurales, agudizaron las tensiones entre el agro y el gobierno, concluyendo en su fracaso.⁽³¹⁾

II. Cursos de acción posibles

La experiencia internacional señala una serie de condiciones que contribuirían a lograr relaciones más o menos estables e institucionalizadas entre las corporaciones y el Estado en sistemas democráticos.

Estas condiciones podrían resumirse en: a) representación de todos los sectores, democratización interna de las entidades corporativas, y cierto grado de centralidad y concentración de la representación de los intereses sectoriales; b) estabilidad del sistema político. Estado con clara diferenciación del ámbito público y privado, adecuada estructura administrativa para coordinar la relación, transparencia y respeto de las reglas de juego, conocimiento específico de las situaciones sectoriales, diseño de las metas sociales; c) situación económica general favorable que amortigüe las tensiones y disputas sectoriales; d) contexto político y cultural proclive al acuerdo y concesión.⁽³²⁾

Varias de estas condiciones eran sólo incipientes en 1983, y algunas, como la situación económica, un factor negativo que contribuyó mucho más a la consolidación de una "unidad liberal" que a una "unidad democrática".⁽³³⁾

Teniendo en cuenta estas condiciones hipotéticas y la revisión de las principales tendencias de la interacción entre las corporaciones agropecuarias y el Estado en el período 1946-1983, intentaremos imaginar a continuación algunas pocas propuestas que podrían haberse planteado con la restauración del sistema democrático en 1983.

Estas propuestas contemplan la necesidad de establecer una delimitación clara y comprobada de las representaciones asumidas por las entidades corporativas, una redistribución de los espacios de interlocución a ocupar de acuerdo a esa representatividad real, un adecuado control por el Estado de los instrumentos y mecanismos decisorios en los organismos públicos y mixtos en los que participen las entidades agropecuarias, una atención prioritaria a la relación precios internacionales y precios internos diagnosticada como cuestión clave en la relación con las corporaciones, la reducción de la exposición del Estado como centro exclusivo del enfrentamiento sectorial a partir de la implementación de reformas impositivas que no impliquen un tratamiento diferencial para el sector, y la incorporación de algún tipo de mecanismo de compromiso o concertación que contemple a los restantes sectores como interlocutores directos conjuntamente con el Estado.

1. Delimitar y comprobar la representatividad asumida por las corporaciones

El Estado tiene a su cargo el reconocimiento de la personería gremial y política de las entidades que representan al sector, los reconoce como interlocutores válidos y como tales les concede espacios diferenciales para su participación en distintos organismos públicos, y con ello un acceso privilegiado a la información, la decisión y la atención prioritaria de sus demandas.

El espacio ganado por las cuatro principales entidades del sector (FAA, CRA, CONINAGRO, SRA) es producto de la historia de esta relación, en la que el Estado no ha tenido intenciones de clarificar esa representatividad en la que se superponen y complejizan entidades de distinto grado, tipos de producción, ámbitos geográficos, actividades económicas y afiliados. Probablemente por el conflicto inicial que

produciría entre el Estado y las organizaciones una nueva redistribución de los espacios de poder tradicionalmente ocupados, como también porque frecuentemente los diferentes gobiernos han instrumentado la fragmentación existente y la escasa claridad de representación, para quebrar los intentos de unidad del sector con medidas diferenciales y/o compensar el mayor o menor espacio ganado por una u otra como interlocutor del sector.

A pesar de lo conflictiva que pueda resultar en sus inicios una redefinición y revalidación de la representación de las entidades ante el Estado, este es un requisito indispensable -tanto como la democratización interna de las mismas ya existente-, para establecer mecanismos transparentes en la relación con las corporaciones y reconocer en cada caso las representaciones reales y no probables que permitan asumir "compromisos" estables.

En este "barajar y dar de nuevo" la relación Estado-corporaciones agropecuarias, el primer y fundamental paso es que las entidades gremiales del sector definan y documenten legalmente en forma detallada las características sociales, económicas, productivas y geográficas que asume su representación. A partir de este documento deberá detallarse y comprobarse sin superposiciones, ni de afiliados ni de entidades de grado, la construcción jerárquica de esa representatividad.

Las organizaciones deberían definir las características principales según sus asociados y a qué entidades de segundo y/o tercer grado estén adheridas.

Esto posibilitaría que el Estado, en una reorganización de los organismos públicos y en su interacción con los intereses sectoriales distribuya espacios de participación de acuerdo a la real heterogeneidad del sector y no a la tradición corporativa, contemplando que "todos" los productores puedan tener una representación homogénea en los espacios en los que se dirimen las políticas que los afectan directamente.

Desde una óptica estrictamente política existe la posibilidad, de que algunas de las entidades de fuerte orientación liberal/conservadora, como en el caso de CRA, puedan fortalecer su representación, pero también posibilitar el surgimiento de entidades regionales, las que actualmente deben integrarse a algunas de las cuatro organizaciones mayores sin necesidad de compartir los principales intereses y principios ideológicos de las mismas, con el objeto de tener una proyección nacional de sus demandas.

En otro nivel, la imposibilidad de superposición de afiliaciones o asociados también permitiría establecer el tipo predominante de actividad económica que representan las entidades. De este modo, por ejemplo, CONINAGRO podrá representar a los productores agropecuarios que deseen tener una participación gremial exclusivamente a través del movimiento cooperativo, y no supuestamente de todos los productores que asociados a una Cooperativa comercializan en ella la producción. En este último sentido podrán constituirse como representantes de las Cooperativas en actividades como comercialización y transformación agroindustrial.

Una iniciativa como la aquí propuesta puede tener en su comienzos un alto grado de tensión entre las entidades y el gobierno. En este sentido es conveniente su exigencia

en el inicio del período gubernativo, cuando el partido que asume se encuentra sin desgaste y con mayor nivel de consenso social, en el cual las expectativas de los productores agropecuarios se expresan en aumentar la superficie sembrada -como ha ocurrido en los últimos cincuenta años-, y en las que las entidades del sector se hallan limitadas al mediano plazo para el enfrentamiento y movilización contra las medidas del gobierno.

Sin embargo, los conflictos que presentaría la revalidación de los títulos de representatividad no se circunscribirían al gobierno y a las entidades que perderían los espacios tradicionalmente ocupados, sino que se desplazaría internamente al sector agropecuario. Estos se expresarían en una competencia y confrontación inter-entidades por la captación y definición de sus bases, y con el surgimiento de nuevas entidades que expresen en forma delimitada los intereses del sector -contratistas de producción, grandes productores de granos, etc.-.

Desde esta perspectiva, la transparencia en la representatividad del sector agropecuario, que por simple lógica debe ser exigida a los restantes sectores, es una de las condiciones previas para poder avanzar en acuerdos o mecanismos más o menos estables en la relación corporaciones-Estado. Cuanto más clara y legítima sea la representación de intereses, existen mayores posibilidades de establecer reglas de juego claras y estables, en la que los compromisos tengan mayores probabilidades de concreción.

En cierto modo, la propuesta realizada no implica para las entidades gremiales mayores condiciones que las exigidas a los partidos políticos, a los cuales se exige certificar sus afiliaciones, no se admiten superposiciones y requieren acreditar una representatividad social mínima para acceder a cierto reconocimiento y otro tanto para ganar espacios de poder.

Queda por último la necesidad de pensar la conveniencia o no de cierta concentración de la representatividad sectorial. Las experiencias internacionales aconsejarían mayores posibilidades de establecer mecanismos de concertación o acuerdos entre el Estado y las corporaciones cuando menor número de interlocutores existen, y por lo tanto cuando más acentuada es la centralización de la representación.⁽³⁴⁾ Sin embargo estos referentes responden a los marcos más generales en que se pueden dar estos acuerdos, tales como precios y salarios, metas de inversión, etc., en las que se reúnen una pocas entidades sindicales, empresarias y el Estado. Para el tratamiento de cuestiones específicamente sectoriales -tecnología, etc.-, es posible una mayor descentralización y una participación selectiva de acuerdo a los grados de representatividad en mecanismos más acotados que aborden cuestiones puntuales.

2. Reestructuración de la administración pública sectorial

La reestructuración de los organismos que constituyen el área pública para el sector agropecuario, debe ser una tarea que tiene que realizarse desde un comienzo con el objeto de: retener para el Estado el control último de las decisiones políticas y asegurar

la ejecución de las mismas. Esto requiere:

a) Racionalizar los organismos existentes, definiendo funciones, evitando superposiciones y articulando eficientemente los mismos.

b) Los organismos, si bien pueden tener autonomía financiera, como en el caso de INTA -en base a un porcentaje de las ventas de los productos-, no pueden tener autonomía para el planteo de objetivos y lineamientos generales de su accionar. En este sentido los organismos en que participa el Estado y que no respondan a un "programa de concertación", deben ser vehículos o instrumentos de las políticas del Estado, y no árbitros de las mismas. Para ello debe contarse con los instrumentos necesarios para que las decisiones sean definidas por el Estado y no por las organizaciones.

c) La constitución de estos organismos y sus mecanismos decisorios deben adecuarse en cada caso para bloquear la privatización de los organismos públicos. Además de recursos técnicos se requiere que los funcionarios no estén vinculados a las corporaciones por relaciones previas -profesionales, miembros de las mismas, etc.-, con el objeto de evitar que desempeñen un doble papel, representando al Estado y a su clientela frente a otros organismos públicos, exigiendo una constante intervención y desgaste del gobierno en conflictos internos. En este sentido, cuando menores contradicciones se expresan por los organismos, menores posibilidades existen para una de las tácticas principales del accionar corporativo, como la de presionar sobre esas contradicciones tomando parte por una de las posiciones.

d) En base a la mayor transparencia que se tenga respecto de la representatividad del sector -tema que ya analizamos en el punto 1 de este título-, reasignar los espacios de participación en los organismos estatales que se considere necesario, de acuerdo a criterios económicos-productivos, zonales y sociales. En ciertos casos implicará la incorporación de nuevas organizaciones y el desplazamiento en entidades tradicionales, en otros la eliminación o creación de esos espacios en los ámbitos del Estado encargados de la política sectorial.

3. Los temas claves: precios y financiación

La tendencia expresada por las entidades agropecuarias en sus reclamos, ha demostrado que a pesar de los cambios económicos y productivos del sector, los principales reclamos continúan siendo precios y financiación.

La atención principal en el manejo de estos dos temas es central para la política agraria. Estos no sólo son priorizados por los reclamos del conjunto de las entidades, sino que además son los que han logrado en determinadas coyunturas unificar las posiciones y el accionar de las distintas organizaciones agropecuarias en un frente común para presionar sobre los gobiernos.

De estas dos variables, el tema precios es el principal y común a todos, mientras que el tema financiación tiene mayor importancia para los pequeños y medianos productores que para los grandes.

En el tema precios existe un factor incontrolable: los precios internacionales de los productos agropecuarios. El problema central es establecer una relación adecuada entre los precios internacionales, los internos y las necesidades fiscales del Estado. Por lo general ha existido una brecha más o menos importante entre los precios internacionales y los percibidos por los productores, establecida por el gobierno a partir del manejo de dos instrumentos, conjunta o individualmente: el tipo de cambio y las retenciones a las exportaciones.⁽³⁵⁾ Esa brecha permite mantener deprimidos los precios internos de los productos primarios en relación a los internacionales, y por lo tanto amortiguar la presión por mayores ingresos que realizarían los sectores asalariados sobre los empresarios, afectando mayormente a sectores industriales, comerciales y financieros urbanos. Por otra parte, permite al Estado obtener recursos para sus gastos o para promocionar otros sectores, que no obtiene por otra vía fiscal.

Como la producción agropecuaria pampeana continúa aún teniendo una renta diferencial a escala internacional en la comercialización de sus productos, es decir que por las características ecológicas en las que se desarrolla la producción puede producir con menores costos, la disputa entre el sector agropecuario, el Estado y los restantes sectores de la sociedad por el margen de esa brecha, se realiza hasta ciertos límites sin afectar la ganancia media del sector.

Si bien el reclamo máximo de las entidades agropecuarias es obtener el precio que internacionalmente se paga por sus productos apropiándose de la totalidad del excedente producido, las presiones y la unificación de posiciones y acción sobre el Estado se fortalecen cuando la brecha en disputa ya no se realiza sobre el excedente sino que absorbe parte de la ganancia del sector. En este sentido, precios internacionales altos permiten una mayor flexibilidad en la negociación y distribución del excedente, por el contrario, precios bajos llevan a mayores tensiones y enfrentamientos.

La cuestión de financiación es importante en particular para las pequeñas y medianas explotaciones para la continuación del ciclo productivo y para reposición de capital. Las grandes explotaciones, dado el volumen de sus negocios, pueden autofinanciar su ciclo productivo, y en todo caso reclaman mayor financiación para su capitalización, a la que también acceden a través de las desgravaciones impositivas.

La atención que debe prestarse en la administración pública sectorial a estos temas, y fundamentalmente el de la brecha precios internacionales-precios internos, es clave para construir cualquier tipo de mecanismo de "compromisos" entre las corporaciones agropecuarias y el Estado que tengan como objetivo una cierta continuidad en el mediano plazo y un cumplimiento de lo pactado por las partes. Si la existencia de condiciones económicas favorables es un requisito importante para el acuerdo general Estado-corporaciones, éste se hace mucho más determinante en la viabilidad del mismo con entidades del sector agropecuario, como lo demostró claramente la experiencia de 1973.

En esta cuestión hay un factor sumamente importante, imposible de controlar -el nivel de los precios internacionales-, no obstante puede avanzarse sobre la forma de intervención del Estado en la captación de parte de ese excedente vía impositiva, y en la

regulación de la incidencia en los precios internos y los salarios a partir de mecanismos que impliquen a los restantes intereses sectoriales en la negociación y concertación con el sector agropecuario.

El tema de mecanismos de negociación y compromiso entre los diferentes sectores y el Estado, será desarrollado en el siguiente punto. Aquí nos referiremos a la posibilidad de captación de los recursos que requiere el Estado del sector sin actuar en forma diferencial a los restantes.

Una de las funciones que cumplen las retenciones o el tipo de cambio diferencial, es la obtención por el Estado de tributos del sector agropecuario al que no accede por vía de otra recaudación impositiva.⁽³⁶⁾ Aunque sólo se cobre por esta vía lo que el sector evade por otras, las corporaciones critican al Estado por un tratamiento que consideran discriminatorio en relación a otros sectores.

El Estado, si bien tiene en estos instrumentos un acceso a recursos en forma inmediata y sin evasión, abre un frente de conflicto con el conjunto de las principales entidades representativas del sector agropecuario nada favorable para establecer condiciones de acuerdos estables.

Pero el Estado puede prescindir de tratamientos diferenciales para el sector agropecuario replazando los mecanismos de captación de recursos. Por ejemplo, estableciendo con las provincias acuerdos coparticipables a través del impuesto inmobiliario rural, y con una mayor y mejor organización de los entes y procedimientos de control en el cumplimiento de los impuestos existentes, principalmente Ganancias y Capitales. De este modo no se crean nuevos impuestos, no se puede acusar al gobierno de objetivos anticonstitucionales o confiscatorios, ni se procede a un tratamiento diferencial a los restantes sectores.

Estas reformas impositivas no por difíciles de realizar son imposibles. Si bien requieren un acuerdo político entre gobierno nacional y provincias, este no es de mucha mayor envergadura del que se necesita para la aprobación del Presupuesto en el Congreso Nacional. Ofrecen menos argumentos de reacción por parte de las entidades agropecuarias; y desde el punto de vista de la técnica impositiva contempla las condiciones generalmente buscadas: base imponible de difícil evasión -en el caso del inmobiliario- y que su costo de implementación y complejidad administrativa no sean desproporcionados en relación a los recursos a percibir, dado que se realizaría sobre impuestos y mecanismos preexistentes.

4. El tratamiento de la demanda sectorial

El acceso o procesamiento de las demandas del sector agropecuario en el funcionamiento del sistema democrático a instaurarse en 1983, tenía como posibilidades institucionales los organismos públicos sectoriales -especialmente las dependencias de SEAGP- y los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.

Sobre los organismos públicos sectoriales ya hicimos referencia a la necesidad de que

cumplan ciertas condiciones para coordinar objetivos y funciones y evitar su privatización.

En cuanto al procesamiento de los intereses del sector vía partidos políticos y mecanismos parlamentarios, no existían para la época demasiadas evidencias de que los mismos fueran tenidos en cuenta por las organizaciones corporativas más que como táctica defensiva. A pesar de la escasa predisposición en delegar en los partidos el procesamiento de sus intereses, aun en aquellos con los que se identifican ideológicamente en forma estrecha, la mayor o menor inclusión en ese mecanismo estaría asociada al grado de eficiencia de los partidos en el bloqueo o generación autónoma de políticas estatales. Y en cualquier caso, si esto pudiera ser así debería demostrar su instauración como práctica concreta en por lo menos un mediano plazo, aunque difícilmente las corporaciones agropecuarias dejen de exigir una participación directa en el proceso de toma de decisiones.

La institucionalización de algún tipo de mecanismo de compromiso o acuerdo económico-social que incluya a las entidades agropecuarias, no deja de ser una posibilidad interesante aunque compleja.

La experiencia más conocida -1973-, indica algunos de los factores que no deberían repetirse, como la intervención de otros sectores sólo como avales del programa del Estado y no como interlocutores directos, o la exagerada y en ciertos casos irreal segmentación de la representatividad de los intereses agropecuarios, o el desconocimiento y descontrol del tema de los ingresos agropecuarios como el de mayor sensibilidad política para el conjunto del sector.

Pero además, estos mecanismos como productos de una práctica política concreta están contextualizados en coyunturas determinadas. En los setenta esa coyuntura respecto del sector estaba marcada por un diagnóstico de lento crecimiento de la producción, de la necesidad imperiosa de aumento de la productividad -especialmente del factor tierra- y cambio en el comportamiento de los terratenientes capitalistas. En los ochenta el sector agropecuario ha mostrado una capacidad de crecimiento altamente superior al resto; por lo tanto, las exigencias de transformaciones profundas para el crecimiento del sector no tienen ni los fundamentos, ni los instrumentos, ni los objetivos sostenidos una década atrás. En este sentido los problemas del sector se presentan en forma menos conflictiva y las propuestas de políticas públicas conllevan un grado de amenaza irrelevante para los intereses agrarios, comparado con la década previa.

Sería conveniente que los proyectos de construcción de estos mecanismos de compromiso y concertación en los que intervengan entidades del sector agropecuario, sean facilitados y complementados, paralela o previamente, con las propuestas mencionadas en los puntos 1 a 3, que implican una redefinición y comprobación de la representatividad asumida por las organizaciones del sector, una reestructuración de los órganos sectoriales de la administración pública, y formas de intervención estatal no diferencial en la captación de recursos provenientes del sector agropecuario.

En el diseño de estos mecanismos, una primera cuestión a resolver está en la

delimitación de los alcances de los mismos, en cuanto a las cuestiones de competencia y a los sectores socioeconómicos que tendrían representación en ellos.

En este diseño creemos conveniente la construcción de este tipo de mecanismos en dos niveles diferentes. Uno restringido al sector, que aborde temas puntuales y/o específicos en el que el Estado reasigne para cada caso particular, las entidades agropecuarias y representantes de otros intereses que tienen relación con la cuestión y deban participar; y otro amplio, en el que los intereses sectoriales sean representados en forma relativamente concentrada -representantes patronales del sector agropecuario, industrial, comercial y financiero, y representantes del sector asalariado-, los que conjuntamente con los del Estado intenten establecer acuerdos sobre lineamientos de tipo macro -precios, salarios, metas de inversión, etc.-.

De este modo se establece una relación jerárquica entre ambos mecanismos. Las pautas acordadas en el nivel más amplio, son los parámetros dentro de los cuales pueden desarrollarse los convenios y políticas específicas dentro del sector que es competencia de el o los mecanismos restringidos.

De ningún modo puede repetirse el esquema de un mecanismo en que las entidades agropecuarias y el Estado queden como únicos interlocutores, y en que las restantes organizaciones empresariales y sindicales actúen como garantes o respaldo de la posición del gobierno. En temas como los precios de los productos agropecuarios que tienen fuerte incidencia en el salario y en los costos de producción de los restantes sectores, las entidades representativas de éstos deben comprometerse en el mecanismo como interlocutores directos conjuntamente con el Estado y las corporaciones agropecuarias.

De este modo el Estado es desplazado como objetivo central del enfrentamiento de las entidades agropecuarias, por ejemplo por la utilización de retenciones y manejo de la política cambiaria con el objeto de desenganchar los precios internos de los productos agropecuarios de los internacionales y mantener un bajo costo relativo de los principales alimentos de la población.

En la medida que los intereses reales en juego participen junto al Estado en un compromiso recíproco y directo, el gobierno pasa a ser un sector más y se corre del lugar central del reclamo e insatisfacción de todos los sectores.

Esto no significa colocar al Estado en un papel neutro o sólo arbitral sin intencionalidad y objetivos político-sociales en cuya definición intervienen los partidos políticos. En cierta forma la institucionalización de este tipo de mecanismos legitima, hace público y acota a determinadas reglas de juego los conflictos sectoriales, que de otro modo se realiza a través de canales menos transparentes, directa y exclusivamente sobre el Estado.

La constitución e integración de esos mecanismos también contribuirían a impedir la formación de frentes patronales que realicen acuerdos y presionen al gobierno, por ejemplo ACIEL o CGE en su momento, y avanzaría sobre los mismos reuniendo a los integrantes de frentes y contrafrentes que puedan limitar en cierto modo las demandas

y presiones extremas de unos y otros.

El objetivo es no dejar al Estado como centro único de las críticas, las presiones y el enfrentamiento de los distintos sectores, sino comprometer y hacer compartir en cada instancia esa responsabilidad a otros actores sociales dado que toda decisión implica beneficios para unos y concesiones para otros.

NOTAS

- (1) Cfr. NUN, J. y LATTUADA, M., *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Manantial, Buenos Aires, 1991.
- (2) MURMIS, M., "Sobre una forma de apropiación y utilización del espacio rural: el terrateniente-capitalista pampeano y un intento de transformarlo" en MURMIS, M., et al., *Terratenientes y desarrollo capitalista en el agro*, CEPLAES, Quito, 1978 (Difundido en la Argentina en 1984). MARTINEZ NOGUEIRA, R., *Las Organizaciones Corporativas del Sector Agropecuario. Notas para un ensayo interpretativo de sus comportamientos*, CISEA, Buenos Aires, 1985. Documento de Trabajo. PALOMINO, M. de, *Transición y poder: la Sociedad Rural Argentina, 1955-1983*, CISEA, Buenos Aires, 1987; y CARBAP (*Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa*), 1955-1983, CISEA, Buenos Aires, 1989. Mimeo. LATTUADA, M., *La estrategia de las corporaciones agropecuarias sobre el Estado. (Con especial referencia al Congreso Nacional)*, CISEA, Buenos Aires, 1988. NUN, J. y LATTUADA, M., op. cit.
- (3) GIBERTI, H., *Historia económica de la ganadería argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986 (1ª edición 1954). CUNEO, D., *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, CEAL, Buenos Aires, 1984 (1ª edición 1967). DUEJO, G., *El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1972. MARGENAT, N., *Las Organizaciones Corporativas del Sector Agrario y su posición frente a la renta potencial*, CICSO, Buenos Aires, 1973.
- (4) BONAUDO, M. y GODOY, C., "Una corporación y su inserción en el proyecto agro-exportador: la Federación Agraria Argentina (1912-1933)", en *Anuario*, N° 11, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, U.N.R., Rosario, 1985. GIBERTI, H., op. cit.
- (5) FIENUP, D., et al., *El desarrollo agropecuario argentino y sus perspectivas*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 1972.
- (6) BARSKY, O., "La caída de la producción agrícola en la década de 1940", en AA.VV., *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, FCE-IICA-CISEA, Buenos Aires, 1988.
- (7) GIBERTI, H., op. cit.
- (8) MASCALI, H., *Desocupación y conflictos laborales en el campo argentino (1940-1965)*, CEAL, Buenos Aires, 1986.
- (9) GIBERTI, H., op. cit. PALOMINO, M. de, CARBAP ..., op. cit.
- (10) PALOMINO, M. de, *Transición y poder* ..., op. cit.
- (11) MARTINEZ NOGUEIRA, M., op. cit.
- (12) MARTINEZ NOGUEIRA, M., *Los consorcios de experimentación agrícola: evolución e impacto*, CISEA, Buenos Aires, 1984. Documento de Trabajo.
- (13) PALOMINO, M. de, *Transición y poder* ..., op. cit.
- (14) LATTUADA, M., *La política agraria liberal/conservadora, 1946-1985*, CEAL, Buenos Aires, 1987.
- (15) MARGENAT, N., op. cit.
- (16) FEDERACION AGRARIA ARGENTINA, *Memoria y balance. Período 1973-1983*.
- (17) FIORENTINO, R., *La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas*, CISEA, Buenos Aires, 1984. Documento de Trabajo.
- (18) BARSKY, O., et al., *Las grandes empresas agropecuarias de la región pampeana*, CISEA, Buenos Aires, 1987. (Versión preliminar).
- (19) MARTINEZ NOGUEIRA, M., *Las organizaciones corporativas* ..., op. cit.
- (20) LACLAU, E., "Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica

- a los casos argentino y chileno", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, N° 2, Buenos Aires, 1969.
- FLICHMAN, G., *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI, México, 1977.
- (21) Cfr. MARTINEZ NOGUEIRA, M., *Las organizaciones corporativas ...*, op. cit., pág. 76.
- (22) Cfr. CUNEO, D., op. cit.
- (23) Idem.
- (24) NIOSI, J. *Los empresarios y el Estado argentino, 1955-1969*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1969. PALOMINO, M. de, *Transición y poder ...*, op. cit.
- (25) LATTUADA, M., *La política agraria liberal/conservadora ...*, op. cit.
- (26) LATTUADA, M., *La estrategia de las corporaciones ...*, op. cit.
- (27) La opción de inversión financiera del Proceso de Reorganización Nacional no tuvo un equivalente en el gobierno de la Revolución Argentina que compensara la pérdida de ingresos sectoriales.
- (28) Una de las tácticas habituales empleadas por las entidades agropecuarias ha sido la de denunciar y destacar las contradicciones que existirían entre funcionarios u organismos de un mismo gobierno, tomando posición por el que apoya sus intereses y exponiendo ante la opinión pública que las otras posturas son contradictorias con la orientación o los objetivos del gobierno en su conjunto. Esto se produjo en 1960 respecto de la orientación de gobiernos provinciales y el gobierno nacional en la cuestión de las reformas agrarias; en 1969 por la orientación del Ministerio de Economía y la Secretaría de Industria y Comercio contra la Secretaría de Agricultura y Ganadería; en 1974 en la confrontación entre la Cámara de Senadores y la de Diputados por el monopolio estatal del comercio exterior; y el mismo año respecto de la orientación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- (29) Cfr. PALOMINO, M. de, *Transición y poder ...*, op. cit.
- (30) CUNEO, D., op. cit. MURMIS, M., "Sobre una forma de apropiación ...", op. cit.
- (31) MURMIS, M., "Sobre una forma de apropiación ...", op. cit.
- (32) Véase GROSSI, M. y DOS SANTOS, M., "La concertación social. Una perspectiva sobre los instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización", en OSZLAK, O. (comp.), *'Proceso', crisis y transición democrática*, CEAL, Buenos Aires, 1984, t. 1.
- (33) NUN, J., "La teoría política y la transición democrática", en NUN, J., y PORTANTIERO, J.C. (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Punto Sur, Buenos Aires, 1987.
- (34) Ver GROSSI, M. y DOS SANTOS, M., op. cit.
- (35) FIORENTINO, R., op. cit.
- (36) CRAVIOTTI, C., *El impuesto a la tierra libre de mejoras: alcances y viabilidad*, Buenos Aires, 1986. Mimeo.

ABREVIATURAS USADAS EN EL TEXTO

- AACREA, Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.
- ACA, Asociación de Cooperativas Agrarias.
- ACIEL, Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres.
- APEGE, Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias.
- ADEBA, Asociación de Bancos Argentinos.
- APROGRAN, Asociación Argentina de Productores de Granos.
- CAC, Cámara Argentina de Comercio.
- CAME, Coordinadora de Actividades Mercantiles.
- CARBAP, Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.
- CCEA, Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias.
- CGE, Confederación General Económica.
- CGT, Confederación General del Trabajo.
- CONINAGRO, Confederación Interooperativa Agropecuaria.
- CRA, Confederaciones Rurales Argentinas.
- CREA, Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

FAA, Federación Agraria Argentina.

FACA, Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias.

FATRE, Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores.

INTA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

IRNP, Impuesto a la Renta Normal Potencial de la tierra.

JNC, Junta Nacional de Carnes.

JNG, Junta Nacional de Granos.

PRONAGRO, Programa Nacional Agropecuario.

SEAGP, Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca.

SRA, Sociedad Rural Argentina.

UDECA, Unión de Entidades Comerciales Argentinas.

UIA, Unión Industrial Argentina.

UPARA, Unión de Productores Algodoneros de la República Argentina.

UCRP, Unión Cívica Radical del Pueblo.