

01 La agricultura familiar en Argentina y Uruguay frente al avance del modelo de agrobnegocios

Germán Orsini, Gabriel Weidmann,
Néstor Serfaty y Néstor Domínguez

RESUMEN En el marco de las grandes transformaciones que se han desarrollado en el sector agropecuario en las últimas décadas, este trabajo analiza los impactos que a nivel estructura ha tenido la expansión del modelo de agrobnegocios sobre la agricultura familiar en Argentina y Uruguay. Se busca describir las particularidades y generalidades que ha tenido este fenómeno en la región baja análisis a partir de un estudio comparativo enfatizado las políticas públicas hacia el sector, tomando como unidades de análisis los casos de Argentina y Uruguay. Se utilizaron fuentes estadísticas de organismos nacionales oficiales, entidades intermedias y estudios sectoriales. Como variables de análisis se tomaron: la concentración económica, la composición de la estructura agraria, la intervención pública.

Family farming in Argentina and Uruguay against the advance of the agribusiness model

SUMMARY Within the framework of the great transformations that have taken place in the agricultural sector in recent decades, this paper analyses the impacts that the expansion of the agribusiness model has had on family agriculture in Argentina and Uruguay. The aim is to describe the particularities and generalities that this phenomenon has had in the region analysed, based on a comparative study emphasizing public policies towards the sector, taking the cases of Argentina and Uruguay as units of analysis. In the study used Statistical sources of official national agencies, intermediate entities and sectoral studies. As variables of analysis were taken: the economic concentration, the composition of the agrarian structure, public intervention.

Palabras clave Agricultura familiar | Argentina | Uruguay

Key words Family agriculture | Argentina | Uruguay

Fecha de recepción: 18 | 02 | 2018

Fecha de aceptación final: 08 | 10 | 2018

**Germán Orsini,
Gabriel Weidmann,
Néstor Serfaty
Néstor Domínguez**

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad
Nacional de Entre Ríos, Argentina (FCE, UNER)
Correo electrónico: gorsini@fceco.uner.edu.ar

1. Introducción

A lo largo de los últimos 20 años se ha consolidado en los países del Mercosur una nueva forma de hacer agricultura, denominada modelo de agronegocios, la cual cambió el paradigma productivo en el sector agropecuario con distintos impactos, transformando los territorios según sus particularidades.

Este fenómeno ha sido estudiado por diversos autores: Grass y Hernández (2013), Craviotti (2014), Riella (2014), Obschatko (2009), entre otros. Abarcando aristas sociales, productivas, tecnológicas y políticas. La magnitud del proceso de transformación agrícola que ocasiona el modelo de agronegocios y el impacto disruptivo que el mismo tuvo en los diversos países del Cono Sur obliga a analizarlo desde una perspectiva regional y comparativa.

El presente trabajo plantea describir el fenómeno del avance del modelo de agronegocios como un proceso, realizando un estudio comparativo de la evolución del mismo y su impacto en la Agricultura Familiar (AF) en Argentina y Uruguay. Para esto, se realiza una descripción del fenómeno y sus impactos en las estructuras agrarias de cada país, para avanzar a posteriori en la identificación de las similitudes y singularidades de estos procesos, así como de las relaciones entre ellos. Este proceso se analiza en forma sincrónica a partir del cambio del paradigma tecno-productivo en los años 90.

El estudio de la agricultura familiar ha ganado presencia en las discusiones referidas al sector agropecuario, sus actores, los impactos y transformaciones frente al avance del capitalismo. Esta evolución del uso de dicha categoría no ha sido ajena de dificultades y tensiones, sobre todo a la hora de cuantificar el fenómeno, donde no solo no hay metodologías unificadas, sino que el concepto se reconsidera a las distintas realidades y evoluciones históricas.

2. Cuestiones metodológicas

Con el cambio de milenio, surge en las agendas de los estados latinoamericanos políticas públicas orientadas a las pequeñas explotaciones del sector agropecuario. Las que se focalizan en lo que se ha llamado la «agricultura familiar», la cual abarca tipos de explotaciones también categorizadas como «pequeñas explotaciones» o «campesinos», entre otras categorías.

Los cambios recientes en el sector agropecuario han generado una transformación de gran relevancia, impactando en la estructura agraria y sus actores. Este trabajo busca describir los aspectos principales de la expansión del modelo de agronegocios, utilizando el método comparativo, intentando observar los cambios en la estructura agraria y lo acaecido con la evolución de la AF en ambos países.

El método comparativo permite profundizar la descripción de los procesos, contrastando casos y enfocando similitudes (Collier, 1993). La posibilidad y el interés de realizar dicha comparación radica, por un lado, en los puntos similares desde los que parten ambos países (geografías y estructuras agrarias con puntos en común, y desarrollos históricos del sector con rasgos similares), que ambos estén expuestos al mismo fenómeno (transformación del modelo agropecuario); mientras que por otro lado, ambos países poseen sus particularidades (tanto en las actividades previas desarrolladas en cada país como en los actores predominantes) así como las distintas políticas nacionales y sectoriales.

A los fines de dar cuenta de la evolución de la estructura agraria y el rol de la agricultura familiar en los países mencionados se parte de un conjunto de artículos que analizan la temática desde diferentes perspectivas y ámbitos geográficos. Además, para la realización del mencionado análisis se contará con los resultados de los Censos Nacional Agropecuario de 1988, 2002 y 2008 para Argentina, así como del año 2000 y 2011 de Uruguay. También han sido publicadas recientemente para el caso de Argentina fuentes de datos estadísticos pertinentes, como son las del Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA) y el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) para Argentina, y las Estadísticas Agropecuarias (DIEA) para Uruguay. Por último, también se acude a fuentes estadísticas internacionales que brindan información tanto específica como de contexto, como serán las fuentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros. Por último, también se utilizan estimaciones sobre la medición y evolución de la agricultura familiar en este período, propias de ambos países y por parte de investigadores especializados.

3. La agricultura familiar y el modelo de agronegocios

En este trabajo se articulan, por un lado, la categoría de agricultura familiar y su presencia dentro de la estructura agraria, y el impacto que ha tenido la consolidación del modelo de agronegocios en la misma. Asimismo, este análisis se puede enmarcar en una discusión mayor, referida a los impactos del avance del capitalismo y sus formas sobre el sector agropecuario y las pequeñas explotaciones. En este sentido, a continuación, se precisan los conceptos y categorías mencionadas.

Marx (1973) advertía, a partir del caso inglés, el inevitable fin del campesinado en manos de la gran empresa agraria capitalista. En esta dirección, Kautsky (1974) argumentaba que este proceso se daría a través de la superioridad técnica de la gran explotación, la única capaz de utilizar plenamente

los avances tecnológicos e incorporar una dirección científica. El devenir histórico ha demostrado que, a pesar de que la tendencia hacia la disminución del número de productores en el agro es una constante, la presencia de la pequeña explotación agropecuaria en la estructura agraria es un fenómeno persistente.

La estructura agraria ha exhibido cambios radicales en el período reciente, como la concentración económica, fuerte rol del capital financiero y la desaparición de pequeñas EAP. En este debate todavía se discute si este proceso ha generado concentración en la propiedad o si esta dinámica ha generado concentración del capital, y no en la tierra, a través de la importancia del alquiler del suelo y el rentismo (Ascuy Ameghino y Fernández, 2008).

En este sentido, habrá que tener en cuenta la sustentabilidad de las pequeñas EAP frente al avance de la agricultura capitalista moderna de base biotecnológica, y las razones de la defensa de permanencia de este tipo de explotaciones. Desde un punto de vista teórico y político, el dilema del agro moderno se plantea en la importancia del número de explotaciones de tipo familiares, en las que el trabajo y la gestión son realizados por productores familiares. Este tipo de explotaciones cumple tres tipos de funciones en forma simultáneas: producción, consumo y acumulación.

El hecho de que este tipo de explotación mantenga una fuerte persistencia se resalta en el contexto actual frente a los fuertes cambios en la estructura agraria, con la irrupción de nuevos actores sociales concentrados y con poder económico (contratistas agrarios, empresarios terratenientes, nuevos empresarios-arrendatarios, promotores de inversiones extrasector, *pools* de siembra, y las empresas agroindustriales integradas) (Piñeiro y Villareal, 2005).

Definir un concepto polisémico como agricultura familiar es muy complejo, dadas las diferentes realidades regionales y subnacionales en las que se inserta. En este estudio en particular sobre la AF en Argentina y Uruguay, se considera a la misma como aquel sujeto social que: trabaja la tierra con mano de obra predominantemente familiar, que reside en el predio o en un lugar cercano a él y que, por lo tanto, su lógica de producción principalmente busca asegurar la reproducción de sus condiciones de vida y trabajo, es decir la supervivencia de la propia unidad de producción (Riella, 1993).

El modelo de agronegocios cambió el paradigma productivo con diversos impactos, traducidos en los territorios a partir de sus particularidades, en sus múltiples dimensiones, principalmente a través del cambio tecnológico, productivo y social. Según los planteos de Gras y Hernández (2013), el nuevo modelo agronegocios se entiende como una nueva lógica de producción cuyos rasgos centrales son:

- Fuerte transectorialidad, a través de una gran integración horizontal y vertical, con el rol de las tramas agroalimentarias que integran los eslabones que componen dichas tramas.
- Foco en las necesidades del consumidor global, en referencia al local.

- Concentración en el uso del suelo, mayor mecanización de los procesos productivos, aumento de las economías de escala, con la correspondiente disminución de la mano de obra implicada.
- Acaparamiento de tierras en un proceso de disputa global.
- Mayor relevancia e intensificación del rol del capital, principalmente el financiero, con una tendencia hacia la agricultura sin rostros.
- Innovaciones, principalmente a través de la biotecnología y las TIC, y estandarización de las tecnologías utilizadas (cuya utilización impacta en las escalas necesarias).

4. Agricultura familiar en Argentina

La AF representa un sujeto social basal de la estructura agraria rioplatense a lo largo de su historia. Como bien mencionan Balsa y López Castro (2011) el desarrollo agrícola desde fines del siglo XIX en la región pampeana se caracterizó por la presencia de explotaciones de base familiar capitalizadas, con extensiones considerables comparadas con la agricultura cerealera de otros países y el predominio de la tenencia de la tierra en arrendamiento o aparcería.

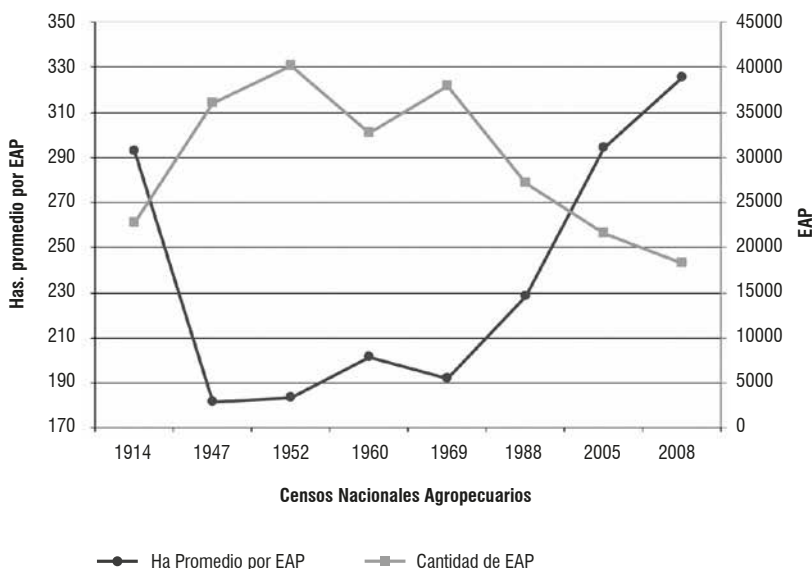
A lo largo del siglo XX se sucedieron distintos procesos que transformaron el escenario agrario pampeano, y en particular la presencia de las familias productoras. Dos factores fueron clave para las transformaciones: la mecanización y los cambios en la tenencia de la tierra. El proceso de incorporación de maquinarias durante las décadas de 1950 y 1960 refuerza el carácter familiar, al permitir abarcar mayores extensiones de tierra sin necesidades de aumentar el número de trabajadores. Hacia fines del siglo, el surgimiento y difusión del nuevo paquete tecnológico (propio de la soja transgénica) intensificó el capital necesario para la actividad, instalando de esta forma el problema del tamaño mínimo rentable de explotación como factor influyente en la estructura social agraria (Balsa y López Castro, 2011; Azcuy Ameghino y Martínez Dougnac, 2014). Esta dinámica histórica mencionada anteriormente se refleja en el Gráfico 1.

La cantidad de explotaciones agropecuarias de la región pampeana aumentó hacia la mitad del siglo XX, motivadas por el congelamiento de los precios de los arrendamientos lo que permitió que muchos arrendatarios accedieran a la propiedad de la tierra. En la década del 60 comienza un período de estancamiento lo que se refleja en un amesetamiento en el número de explotaciones. En el último cuarto del siglo XX se evidencia el impacto del proceso de agriculturización, ampliándose la escala mínima eficiente de producción, desaparecen las explotaciones de menor escala y/o descapitalizadas.

Otro indicador de interés que refleja los cambios en la estructura agraria, es la evolución del tamaño promedio de las explotaciones. Hacia mediados del siglo XX el tamaño medio de la explotación se mantuvo constante durante 50 años, por debajo de las 300 ha por explotación. A partir de la década del 80 se comienza a evidenciar el proceso de aumento del tamaño medio, lo que se profundiza hacia el fin del siglo XX, donde el proceso de expansión del agronegocio y la sojización generan un impacto aún mayor.

Gráfico 1.

Evolución de cantidad de EAP y tamaño promedio 1914–2002, región Pampeana



Fuente: elaboración propia en base a datos Censo Nacionales Agropecuarios (INDEC).

Durante el período de auge de la soja se produce un proceso de concentración del uso del suelo, en conjunto con la desaparición de explotaciones agropecuarias. Entre el período 1988–2002, desaparecen 87.689 explotaciones, significando una contracción del 21 %, para Argentina. Asimismo, para el período 2002–2008 también cayó la cantidad de explotaciones agropecuarias, por un total de 56.951 EAP, lo cual representa una variación de -17 % respecto al año 2002. Este proceso de desaparición de explotaciones agropecuarias también significó un aumento del tamaño medio de las mismas. En promedio cada explotación abarcaba 421,5 hectáreas en el año 1988. Dicho tamaño fue aumentando en forma considerable a lo largo de las siguientes déca-

das, siendo en el año 2002 de 524,1 hectáreas y en el año 2008 de 561,9 hectáreas, es decir un 33,4 % en 20 años. Este es un aspecto clave en el proceso de consolidación del modelo de agronegocios, debido al aprovechamiento de economías de escala, y las nuevas modalidades de organización en red de la producción de granos, el cual requiere mayores tamaños de explotaciones a fin de lograr la rentabilidad requerida.

Tabla 1.

Cantidad de explotaciones y tamaño medio de explotación. Argentina. 1988–2008

<i>CNA</i>	1988	2002	2008
<i>Cantidad de EAP</i>	421.221	333.532	276.581
<i>Tamaño Medio</i>	421,25	524,11	561,95

Fuente: INDEC, CNA: 1988, 2002 y 2008.

Asimismo, la desaparición de explotaciones agropecuarias se da principalmente en los estratos de menor tamaño. Como se observa en la Tabla 2, la variación de explotaciones se concentra en aquellas de menos de 500 hectáreas, con caídas que rondan el 25 % según el estrato. En complemento con esto, durante este período aumenta la cantidad de explotaciones de los estratos de mayor tamaño, principalmente por arriba de las 1000 hectáreas. Este proceso implica una concentración de la tierra a través de un pasaje de las mismas desde las pequeñas explotaciones hacia las grandes, observado en las hectáreas abarcadas por cada tipo de explotación. En los estratos de menos de 200 hectáreas la caída del área abarcada ronda entre el 25 % y 28 %, mientras los estratos de más de 1000 hectáreas muestran una expansión del total del área que representan.

La evolución de las pequeñas explotaciones agropecuarias permite dar una idea respecto a la situación y dinámica de la agricultura familiar en Argentina. Pero el tamaño de las explotaciones no es el único aspecto que las caracteriza. Por esto mismo, es necesario complementar dicha mirada con estudios específicos sobre la AF, que consideren el resto de las variables que las especifiquen en mayor medida.

Entre los esfuerzos orientados a cuantificar la Agricultura Familiar en Argentina en las últimas décadas, como ya se mencionó, se encuentra la propuesta del PROINDER-IICA, la cual lleva adelante su trabajo en base al Censo Nacional Agropecuario de 2002, tomando como referencia el trabajo directo del productor en la explotación, no contratar a más de 2 trabajadores permanentes remunerados, no superar determinado límite de extensión y que la explotación no presente la forma jurídica de «sociedad anónima» o «sociedad en comandita por acciones».

Tabla 2.

Variación de EAP y superficie abarcada, según estratos de tamaño. Argentina 1988–2008

	Variación absoluta 2002/1988		Variación relativa 2002/1988	
	EAP	ha	EAP	ha
Total	-80.932	-2.628.833,72	-21%	-1%
<i>Hasta 5</i>	-16.100	-42.105,3	-28%	-28%
<i>5,1 – 10</i>	-9.016	-69.166,7	-28%	-28%
<i>10,1 – 25</i>	-13.105	-227.470,2	-25%	-24%
<i>25,1 – 50</i>	-11.478	-433.904	-25%	-25%
<i>50,1 – 100</i>	-13.125	-986.954,1	-27%	-27%
<i>100,1 - 200</i>	-12.469	-1.779.022,2	-26%	-26%
<i>200,1 - 500</i>	-7.561	-2.176.925,22	-16%	-14%
<i>500,1 - 1.000</i>	340	391.025,3	2%	3%
<i>1.000,1 - 2.500</i>	1.325	2.259.321,1	9%	9%
<i>2.500,1 - 5.000</i>	298	1.064.237,1	5%	5%
<i>5.000,1 - 10.000</i>	34	-4.428	1%	0%
<i>10.000,1 - 20.000</i>	-87	-1.460.254,5	-4%	-5%
<i>Más de 20.000</i>	12	836.813	1%	2%

Fuente: INDEC, CNA 1988 y 2002.

Según los cálculos llevados a cabo por Obschatko (2009) en base al CNA 2002, para dicho año el país presentaba 251.116 EAPs familiares, mientras que la región pampeana poseía 72.003. De esta forma, en el total de Argentina el 75 % de las explotaciones agropecuarias son de carácter familiar, las que trabajan el 18 % de la superficie. Mientras que en la región pampeana el 69 % de las explotaciones agropecuarias son familiares, las cuales abarcan el 25% de la superficie. De esta forma, las explotaciones familiares de la región pampeana presentan una superficie promedio mayor a la del total del país.

Asimismo, atento a las diferentes realidades que se presentan en la AF, estos estudios identifican distintos tipos de explotaciones familiares. Un primer estrato se identifica con aquellos productores familiares capitalizados, el cual cuenta con recursos económicos que le permiten crecer económicamente, sin rasgos de pobreza, pero por lo general con carencias en cuanto a servicios de apoyo a la producción (*pequeños productores capitalizados*). Por otro lado, se identifica un estrato intermedio, vinculados con los pequeños productores «transicionales» que presentan escasés de recursos para llevar adelante una reproducción ampliada o expansión, mostrando por lo general algunos rasgos de pobreza (*pequeños productores estrato intermedio*). Por último, se presenta un estrato inferior, cuyos recursos no les permite vivir en forma exclusiva de la explotación, siendo necesarios los ingresos extra prediales, con fuertes condiciones de pobreza (*pequeños productores de subsistencia*).

Tabla 3.

Cantidad de explotaciones familiares y superficie media. Argentina, 2002

	EAP familiares		Superficie EAP familiares		Superficie media (Ha)	
	Cantidad	% sobre total EAP región	Ha	% superficie región	Familiar	No familiar
<i>Región Pampeana</i>	72.003	69%	11.377.080	25%	158	1084
Total Argentina	251.116	75%	30.921.077	18%	142	1839

Fuente: Obschatko (2009).

Tabla 4.

Cantidad y superficie de pequeños productores, según tipología. Argentina, 2002

Tipología	Cantidad	%	Sup. promedio (ha)	Sup. total (ha)
<i>PP capitalizado</i>	47.032	21%	242	11.381.744
<i>PP estrato intermedio</i>	58.602	27%	107	6.270.414
<i>PP de subsistencia</i>	113.234	52%	52	5.888.168
Total	218.868	100%	107	23.540.326

Fuente: Juárez y otros (2014).

De la tabla anterior se observa que la concentración de las pequeñas explotaciones se encuentra claramente centrada en aquellas que presentan rasgos de subsistencia y condiciones de pobreza (52 %), mientras las intermedias representan el 27 % y las capitalizadas el 21 %. Por otro lado, se diferencia claramente el tamaño medio de las explotaciones capitalizadas, las cuales concentran la mitad de la superficie (Juárez et al., 2014).

En forma complementaria a este análisis, son pertinentes algunas de las conclusiones del trabajo de Orsini, Domínguez y Serfaty (2016) para la provincia de Entre Ríos, tanto por su mayor actualidad como por la cercanía y algunas semejanzas de esta provincia con Uruguay. Partiendo de una definición operativa de *familias productoras* que incluye las variables tipo de trabajo utilizado, tipo de gestión de la propiedad y tipo jurídico, se analizó su importancia y evolución en los CNA 2002 y 2008. Durante el lapso intercensal, el cual abarca el período de consolidación del modelo de agronegocios en esta provincia, se identifica una desaparición de 3296 explotaciones agropecuarias (-15 %), de las cuales 1942 eran familias productoras (-13 %). A pesar de esta contracción, la alta participación de las familias productoras en el total de explotaciones se mantuvo estable (alrededor del 70 %).

La dinámica del modelo productivo, profundizó la concentración de la tenencia y uso del suelo en la provincia de Entre Ríos a lo largo del período 2002–2008. En este lapso las explotaciones de menores estratos de superficie fueron perdiendo participación en el total de explotaciones, mientras las de mayor tamaño lo aumentaron. Asimismo, las explotaciones no familiares aumentaron su superficie media 25 %, mientras dicha superficie de las familias productoras solo lo hizo 2 % (Orsini, Domínguez y Serfaty, 2016).

4.1. Políticas orientadas a la agricultura familiar en Argentina

La categoría de Agricultura Familiar aparece formalmente en la política agraria argentina en el año 2003, agrupando actores de distintas características definidos como la «base social y cultural de amplios territorios, así como también como una parte importante del manejo socioambiental, económico y tecno-productivo de las regiones del país» (Juárez et al., 2014:51).

En este sentido, durante los primeros 15 años del siglo XXI Argentina generó un proceso político orientado a profundizar la gobernanza institucional, las capacidades cognitivas y tecnológicas, el financiamiento orientado al sector, normativas claves, comercialización, entre otras cuestiones, en su vínculo con la agricultura familiar.

Este proceso tuvo tres grandes objetivos:

- a) profundizar las capacidades del Estado respecto al trabajo con la agricultura familiar,
- b) rediseñar las políticas sociales agrarias anteriores y generar políticas específicas y focalizadas,
- c) mejorar las condiciones sociales generales del país.

En cuanto al primer objetivo es posible señalar el impulso organizacional que tuvo la Agricultura Familiar desde la creación en 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que implicó la formación de la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación (SDRyAF). Desde esta última se configuró el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) orientado a generar un padrón de agricultores familiares para agruparlos y diseñar e implementar políticas específicas. Por otro lado, también creó la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF) para formar técnicos y funcionarios y articular con el territorio.

Estos cambios fueron acompañados por modificaciones en otras instituciones fuertemente vinculadas con el sector. Por un lado, INTA comenzó un proceso de revalorización de la extensión rural, asistencia técnica a grupos sociales

vulnerables y se crean los primeros institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar. Por otro lado, SENASA pone en marcha una Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) para abordar problemáticas específicas en tema de calidad y sanidad agroalimentaria.

En cuanto a las nuevas líneas políticas orientadas al sector específico, se identifican dos nuevas líneas orientadas al desarrollo rural inclusivo. Por un lado, el Programa de Desarrollo Rural Inclusivo (PRODERI), a cargo del SDRyAF, que busca apoyar y asistir a la agricultura familiar y mejorar las condiciones de infraestructura socioproductiva de las comunidades, mejorando las condiciones de vida. Por otro lado, INTA desarrolló el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo rural Sustentable (PROFEDER) para la promoción de la innovación tanto tecnológica como organizacional de los actores del medio rural, orientado al fortalecimiento de la competitividad regional y nacional, y el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, dirigido a la investigación-acción participativa y el desarrollo de tecnologías apropiadas para la agricultura familiar.

En complemento, también es necesario resaltar otras políticas que han implicado en la agricultura familiar. Por un lado, se han fomentado distintas políticas de créditos y financiamiento, como lo han sido las finanzas solidarias, los microcréditos, entre otros. En otro sentido, también se han profundizado políticas de fomento y fortalecimiento de comercialización y ferias, una demanda constante de la agricultura familiar. Asimismo, políticas impositivas han favorecido al sector, como el monotributo social para la agricultura familiar, entre otros.

Más allá de las políticas mencionadas, temas relevantes como el acceso y tenencia de tierras, cuestiones de seguridad agroalimentaria y protección integral de los actores vulnerables del sectorial siguen sin resolverse y ocupan un lugar cada vez más marginal en la agenda política.

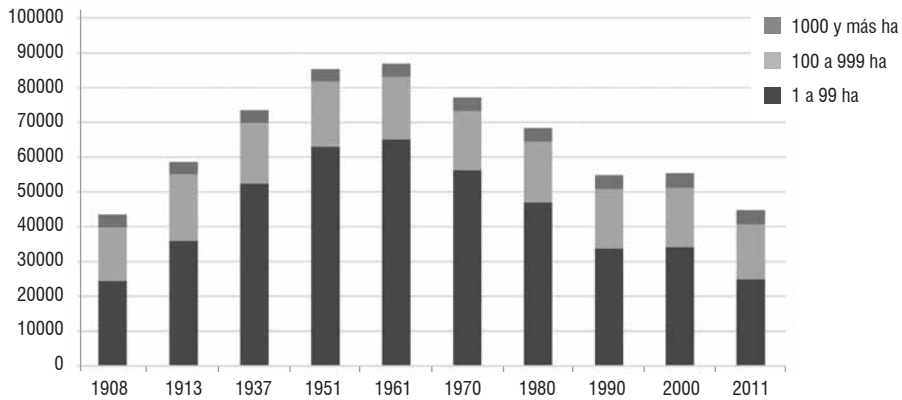
5. Agricultura familiar en Uruguay

El caso uruguayo no fue ajeno —al igual que el argentino— a los cambios de las tendencias macroeconómicas globales. Ambos se insertan en la economía mundial como proveedores de materia prima dado el esquema de división internacional de trabajo impuesto por los centros de poder. Este modelo forjó la morfología de la estructura agraria en ambos países.

En Uruguay, el Estado ocupó un papel de intervención mucho más activo en el agro desde comienzos del siglo XX, conforme a los lineamientos de un modelo de Estado de Bienestar.

Gráfico 2.

Cantidad de EAP según estrato de tamaño. Uruguay. 1908–2011



Fuente: elaboración propia en base a datos Riella (2013).

A partir de la presidencia de Batlle y Ordoñez se fomentó en el agro la producción cerealera y oleaginosa por medio de explotaciones pequeñas y medianas, en detrimento modelo proganadero extensivo del Partido Blanco. Se generó de esta manera un aumento significativo y sostenido del número de establecimientos. Entre el año 1908 y 1961 se triplicó la cantidad de explotaciones pasando de 24.433 a 65.034.

Desde la década del 60 se desarrolla un proceso desfavorable para el sector agropecuario uruguayo, el cual comienza con la caída de los precios internacionales, pero es profundizado por el rumbo político adoptado en los últimos 25 años del siglo XX, caracterizados por la desregulación, apertura y liberalización. Las nuevas tendencias globales, con la expansión de las agroindustrias transnacionales, tienen su correlato en la expansión de las cadenas agroexportadoras y las cuencas territoriales (cítricos, arroz, lechería), y caída en las actividades orientadas hacia el mercado interno, conjuntamente con un estancamiento de la ganadería (Rossi, 2010; Riella y Mascheroni, 2011; Riella, 2013). La consecuencia sobre la estructura agraria se refleja en la fuerte caída de las cantidades de EAP, las que en 1990 disminuyeron a 54.816, un 37 % menos que en 1961.

Durante la década de los 90, la agricultura familiar —uno de los actores más vulnerables de estructura agraria— se enfrentó a una situación adversa internacional como al desmantelamiento de políticas rurales y proteccionistas. Aun así, el bajo dinamismo del sector permitió a los productores familiares mantenerse relativamente en la actividad bajo distintos medios. Posterior a esta situación, el inicio de la década del 2000 este sector se enfrenta en primer lugar a la profunda crisis económico-social que atravesó al país (Riella, 2014).

Ya hacia fines del siglo XX, la dinámica de cambios se da con mayor énfasis en los rubros no pecuarios, donde se resalta el incremento de la forestación artificial, así como la intensificación productiva del sector agrícola, principalmente por el arroz y la agricultura de secano (Rossi, 2010). La primera década del siglo XXI, se caracterizó por el auge y expansión de la soja en el sector agrícola uruguayo, desaparecen 12.350 EAP, desde las 57.131 censadas en el año 2000 a 44.781 en el 2011, lo que representa una variación intercensal del -21,6 %.

Asimismo, esta desaparición de explotaciones agropecuarias en la primera década del siglo XXI se da principalmente en aquellos estratos de menor tamaño, tanto en la cantidad de explotaciones como en la superficie afectada por las mismas. Todos aquellos estratos menores a 1000 hectáreas mostraron caídas en ambas variables, contracción que se va agravando mientras menores son las explotaciones. Esta variación se ve compensada en gran medida por el aumento de las explotaciones y la superficie afectada en los estratos de mayor tamaño. Esta evolución refleja la concentración en el uso del suelo del sector agropecuario uruguayo, en el contexto de auge del modelo de agronegocios y producción de soja.

Así, se conjugan dos factores durante la primera década del siglo XXI: la valoración de la actividad agrícola y sus productos en conjunto con la crisis mencionada del sector, que profundiza la tensión y tendencias regresivas de la estructura agraria (Riella, 2014).

Tabla 5.

Variación de EAP y superficie afectada según estrato de explotaciones. Uruguay, 2000–2011

	Variación 2011/2000			
	Absoluta		Relativa	
	EAPs	has	EAPs	has
Total	-12.350	-62.385	-21,6%	-0,4%
1 a 4 ha	-3.240	-8.000	-51,8%	-48,4%
5 a 9 ha	-2.861	-19.094	-40,4%	-40,1%
10 a 19 ha	-2.274	-31.039	-31,9%	-31,7%
20 a 49 ha	-2.041	-63.077	-22,8%	-22,1%
50 a 99 ha	-927	-65.042	-13,9%	-13,8%
100 a 199 ha	-813	-114.256	-12,7%	-12,6%
200 a 499 ha	-287	-73.255	-4,2%	-3,4%
500 a 999 ha	-40	-20.238	-1,0%	-0,7%
1000 a 2499 ha	64	65.331	2,2%	1,5%
2500 a 4999 ha	13	51.255	1,6%	1,8%
5000 a 9999 ha	56	392.546	24,6%	26,1%
10.000 y más ha	-	-177.516	0,0%	-19,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos CGA 2000 y 2011.

Al observar la evolución de la superficie destinada a chacras (tomando los cultivos de trigo, cebada cervecera, maíz, sorgo, girasol y soja) se identifica claramente que la expansión del sector agrícola se concentra en las grandes explotaciones. El aumento de la superficie destinada al total de estos cultivos se da en forma casi exclusiva en las explotaciones mayores a 1000 hectáreas, mientras el resto de los estratos se mantiene con pocas variaciones.

En los últimos 10 años, entre las campañas 2005/06 y 2015/16 la superficie total destinadas a estos cultivos aumentó 128 %, más que duplicándose, mientras que aquella destinada a dichos cultivos en explotaciones de más de 1000 hectáreas aumentó 218 %. Aún más, es necesario tener presente que en dicho período ya se encontraba en marcha el proceso de expansión del modelo de agronegocios en el país, con el impulso de la sojización en la región. Si, en cambio, se toma como base de comparación el inicio del siglo XXI, es decir la campaña 2000/01, la expansión de la superficie total es del 289 %, mientras que en el estrato de explotaciones de más de 1000 hectáreas es de 1323 %.

Analizando específicamente la tipología de productores presentes en el agro uruguayo nos encontramos, en primer lugar, con los trabajos que toman como base las definiciones utilizadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) del país. El mismo planteó una definición en 2008, ajustada en 2014, la cual tiene en cuenta la cantidad de mano de obra asalariada no familiar, el tamaño de la explotación, el lugar de residencia y los ingresos extraprediales (estos criterios son ajustados para actividades específicas, como la horticultura o apicultura). La comparación intercensal presenta ciertas limitaciones, entre las cuales se encuentra el hecho de que para el año 2011 se incorporaron las explotaciones intensivas en mano de obra para la actividad fruti-horticultura y vid (en el 2000 se tomó como límite para dicho sector hasta dos asalariados no familiares permanentes, como el resto de las actividades, mientras que en 2011 se amplió hasta aproximadamente cinco asalariados). De aquí resulta una sobreestimación de las explotaciones familiares del año 2011, ocultando así parte del fenómeno de desaparición de las mismas, como bien mencionan Tommasino y otros (2014).

Aplicando esta metodología se identificaron 32.696 explotaciones agropecuarias para el año 2000 y 25.580 en el 2011. Por lo tanto, durante el período intercensal abarcado desaparecieron 7116 explotaciones familiares, es decir el 22 % de ellas. Asimismo, las explotaciones no familiares exhibieron una variación de similar magnitud (-3638 en valor absoluto, que significa un -19 % intercensal). Durante el período las explotaciones familiares mantienen su participación relativa en la estructura agraria, similar al caso argentino. Aun así, se debe recordar que para el período 2011 se cambió un aspecto operativo de la definición de productor familiar, generando así una mayor estimación a la del censo anterior, subestimando la caída de dichas explotaciones.

Tabla 6.

Variación intercensal de cantidad de establecimientos según tipo de productor. Uruguay, 2000–2011

<i>Tipo de productor</i>	Censo 2000		Censo 2011		Variación	
	Establecimientos	%	Establecimientos	%	Absoluta	%
<i>Familiar</i>	32.696	63%	25.580	62%	-7.116	-22%
<i>No familiar</i>	19.415	37%	15.777	38%	-3.638	-19%
<i>Total</i>	52.111	100%	41.357	100%	-10.754	-21%

Fuente: Tommasino y otros (2014).

Los productores familiares mencionados representan el 15 % de la superficie agropecuaria total en el año 2011 (2,5 millones de hectáreas), de las cuales el 49 % son en propiedad. Asimismo, los productores no familiares abarcan el 85 % de la superficie agropecuaria, donde el 45 % de la misma se da en propiedad. Esta situación, menciona Tommasino y otros (2014), se presenta sin variaciones significativas respecto al censo anterior, como vemos esta particularidad se da también para el caso argentino.

Por otra parte, los productores familiares identificados se concentran en unas pocas actividades. El principal rubro donde se encuentran es bovino y carne de ovinos, el cual representa el 62 % para el año 2011, seguido por la fruti–horti–vicultura (14 %) y lechería (12 %). Entre estos rubros, que representan una gran parte de los productores familiares, también representan el 88 % de los 7116 establecimientos que desaparecieron, principalmente en el segundo y tercer rubro mencionado (Tommasino y otros, 2014).

5.1. Políticas orientadas y complementarias a la agricultura familiar

Durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005–2010), se formularon tres grandes programas, en base al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) del país: Uruguay Rural, el cual buscaba mejorar la distribución de la riqueza y erradicar la pobreza rural; Proyecto de Producción Responsable orientado al manejo integrado de recursos naturales, conservando la diversidad biológica y viable ambientalmente, el cual no era exclusivo de la agricultura familiar, pero que priorizaba dicho sector; y Programa Ganadero que brinda subsidios a emprendimientos innovadores y a productores familiares.

En este marco se llevaron adelante distintas políticas vinculadas con la agricultura familiar. En cuanto a la temática de la tierra y su uso, se realizó la ley de suelos, orientada a dar una respuesta a las consecuencias del crecimiento agrario y las tendencias a la concentración y extranjerización de la tierra. Dicha ley fue aprobada en 1981 y regulada en 1990, pero recién se puso en aplicación en 2008. La misma busca regular el uso de las tierras y su desgaste por la producción agrícola, a través del índice de productividad CONEAT, a partir del cual se busca elaborar medidas impositivas, regular el uso y la conservación de suelos, e inclusive la posibilidad de establecer seguros frente a riesgos de variabilidad del clima y carga animal. Su principal problema ha sido la falta de incorporación de recursos humanos. En este mismo sentido, el Instituto Nacional de Colonización expandió la compra y adjudicación de las tierras bajo su poder, aumentando en el período de gestión del Frente Amplio un 25 % del total de tierras.

Por otra parte, el MGAP busca aumentar la producción y mejorar la competitividad del sector ganadero, en el cual la producción familiar representa el 70 %. Estos productores se ubican principalmente en las zonas más relegadas en términos de rendimientos de biomasa, las cuales están siendo priorizadas por la política pública de desarrollo rural. Asimismo, este tipo de producción ha buscado identificarse con la carne a cielo abierto, pero en este sentido todavía queda mucho por hacer.

También se ha dado un fuerte impulso a la política crediticia, tanto en términos de microcréditos rurales para un financiamiento de corto plazo, así como alternativas de mediano y largo plazo para sectores específicos donde predomina la producción familiar. Asimismo, el Movimiento de Erradicación de la vivienda Insalubre Rural llevó adelante mejoras en la infraestructura y condiciones de vida de la población rural (por ejemplo: para 2015, con el impulso de la presidencia de la república, se comprometió a lograr la cobertura universal de energía eléctrica en las poblaciones rurales). Por otro lado, también se fomentó la investigación especializada en agricultura familiar, aunque se mantuvo en términos marginales con poca participación en los recursos totales, en organismos con mayor énfasis en mejorar los rendimientos productivos de los distintos sectores.

En este orden de cosas, a partir de 2007 se impulsó un proceso de descentralización del Estado, contexto en el que se impulsó la formación de Mesas de Desarrollo Rural por parte del MGAP. Se generaron 35 mesas a lo largo de todo el país, las cuales abarcan más de 400 instituciones, orientadas a la negociación y coordinación entre los gobiernos locales, nacionales y el sector privado. Si bien estas mesas asumen una visión mayoritariamente productiva, en coherencia con la mirada del gobierno nacional, y dejan poco espacio para el desarrollo territorial, de a poco han ganado espacio esta última visión y las demandas locales (de Torres Álvarez et al., 2014).

6. Comentarios finales

A lo largo de las últimas décadas ha avanzado lo que se ha caracterizado como modelo de agronegocios en el Mercosur, impulsando principalmente el cultivo de la soja. Este fenómeno ha tenido un fuerte impacto en toda la región en la estructura agraria. La expansión de la soja fue tal que se ha convertido en el principal cultivo de la región, implicando una gran importancia para las economías de los países del Mercosur. La lógica del agronegocios basado en innovaciones tanto en la faz productiva como en la gestión de las explotaciones, reconfiguran el sector agrario rioplatense. Esta nueva agricultura involucra nuevos actores y reconversión de algunos ya presentes en el sector, su accionar deviene en una agricultura sin rostro, que demanda: escasa mano de obra, gran escala productiva, alta tecnificación y capitalización, etc., lo que generó en ambos países analizados, la disminución del número de explotaciones (sobre todo la de menos escalas productivas), éxodo de población rural hacia los centros urbanos, la marginación de actividades productivas a zonas menos aptas, pérdida de diversidad productiva y problemas ambientales.

A pesar de los cambios comentados, sigue siendo relevante dentro de la estructura agraria la agricultura familiar en ambos países. El proceso de disminución de establecimientos de menor tamaño impacta indistintamente a todas las explotaciones sean familiares o no. Queda de manifiesto a partir de los datos analizados, que la escala productiva es el factor clave en el nuevo modelo de agronegocios.

La agricultura familiar se ha puesto de relevancia en la agenda pública de ambos países de la mano de los gobiernos de tinte progresistas, esto se evidencia a partir de la implementación de programas destinados principalmente a las pequeñas explotaciones, al desarrollo rural y la agricultura familiar. A pesar de esto las políticas dirigidas al sector presentaron fuertes carencias. Si bien hay políticas en común y algunas experiencias divergentes, en ambos países pareciera haber predominado a lo largo del período de análisis el enfoque productivista por sobre las lógicas territoriales. Aun así, es necesario destacar que se logró una clara tendencia a la institucionalización de estas temáticas en distintas instancias de gobierno.

Esto nos lleva a plantear algunos dilemas tales como: ¿continuarán la exclusión de las explotaciones familiares?, ¿se profundizará la pérdida de diversidad de cultivos?, ¿cómo impacta el uso intensivo de agroquímicos?, ¿la concentración económica se profundizará?, ¿las falencias socioeconómicas del modelo de agronegocios están presentes en la agenda política de los partidos políticos, entidades empresariales y gremiales, entre otros?, ¿hay interés político de realizar modificaciones del modelo en una actividad cuyos

agentes sociales poseen un fuerte poder de lobby y poder político?, ¿hay un modelo alternativo y posible al de agronegocios?, ¿cómo considerar en una estrategia de desarrollo al sector agropecuario?, ¿es parte integrada de un modelo económico articulado en lo sectorial o se lo considera a este como un «apéndice» del mercado internacional?

Registro bibliográfico

Germán Orsini y otros
«La agricultura familiar en Argentina y Uruguay frente al avance del modelo de agronegocios».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 14, nº 18, julio-diciembre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 11–29).

Bibliografía

- Azcuy Ameghino, E. y Fernandez, D. (2008).** Causas, mecanismos, problemas y debates en torno a los procesos de concentración del capital agrario en la región pampeana: 1988–2007. Jornadas Trabajo, propiedad y tecnología en la argentina. UNQ.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2014).** La agricultura familiar pampeana: notas sobre historia y actualidad. *Eutopía*, 41–52.
- Balsa, J. y López Castro, N. (2011).** La agricultura familiar «moderna». Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En N. López Castro y G. Prividera. *Repensar la agricultura familiar* (pp. 45–75). Buenos Aires: Ciccus.
- Collier, D. (1993).** Método comparativo. *Revista uruguaya de ciencias políticas*, 21–46.
- Craviotti, C. (2014).** La agricultura familiar en Argentina. Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En C. Craviotti, *Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias* (pp. 175–204). Buenos Aires: Ciccus.
- De Torres Álvarez, M.F., Arbeletche, P., Sabourin, E., Cardelliac Gulla, J. y Massardier, G. (2014).** La agricultura familiar en Uruguay: entre dos proyectos contrapuestos. En E. Sabourin, M. Samper, y O. Sotomayor, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas* (pp. 275–296). Santiago de Chile: CEPAL.
- Juárez, P., Gisclard, M., Goulet, F., Cittadini, R., Elverdin, J., Patrouilleau, M. y González, E. (2014).** Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. En E. Sabourin, M. Samper, y O. Sotomayor, *Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina y el Caribe* (pp. 51–71). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kautsky, K. (1974).** *La cuestión Agraria*. México: Siglo XXI editores.
- Marx, C. (1973).** *El Capital*. México: Fondo de Cultura de Económica.
- Obschatko, E. (2009).** *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Orsini, G., Domínguez, N. y Serfaty, N. (2016).** ¿Es posible categorizar a la agricultura familiar en un contexto capitalista moderno? Una propuesta para la provincia de Entre Ríos (1988–2008). *XI Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales* (pp. 1208–1230). Salto: AUGM.
- Piñero, M. y Villareal, F. (2005).** Modernización agrícola y nuevos actores sociales. *Ciencia Hoy*, 87, 32–36.

- Riella, A. (1993).** Agricultores familiares: ¿Agentes de transformación agraria? *Revista de Ciencias Sociales*, 9, 85–93.
- (2014). Estructura agraria, pequeña producción y gobiernos progresistas en Uruguay. *Revista ALASRU. Análisis latinoamericano del medio rural*, 10, 169–186.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2011).** Desigualdades sociales y territoriales rurales en Uruguay. *Pampa*, 7, 39–63.
- Rossi, V. (2010).** Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar en el campo uruguayo. *Pampa*, 6, 89–111.
- Tommasino, H., Cortelezzi, A., Mondelli, M., Bervejillo, J. y Silva Carrazzone, M.E. (2014).** Tipologías de productores agropecuarios: caracterización a partir del Censo Agropecuario 2011. En OPYPA, *Anuario 2014* (pp. 491–508). Montevideo: MGAP.