

A PESAR DEL GOBIERNO

Historia del Agro Argentino, desde la Conquista hasta comienzos del siglo XXI

Adrián Ravier¹

Resumen: Osvaldo Barsky y Jorge Gelman (2009) se han propuesto una tarea ambiciosa al intentar relatar la *historia del agro argentino* en un solo volumen de 579 páginas. A favor, el libro logra clasificar, ordenar y describir numerosos hechos en diversas etapas de la historia del país; en contra, el libro falla en advertir que la evolución del agro argentino ha sido exitosa *a pesar* de la política económica que los sucesivos gobiernos han implementado desde siempre.

Para ser más precisos, este trabajo se inscribe en una tradición liberal clásica, donde la experiencia del agro argentino puede mostrar que cada vez que el Estado sobre expande sus funciones por encima de aquellas de un “gobierno limitado”, sobrevienen consecuencias indeseables.

El alcance de este documento debe comprenderse tan solo como un *esquema de las etapas de la historia del agro argentino*. Desde luego, en tan corto espacio, no se pretende agotar los eventos que en otro lugar se han ocupado de investigar los especialistas en la materia.

Nuestra intención aquí es reseñar el libro respetando las etapas descritas por estos autores, pero complementando el trabajo desarrollado con algunas referencias sobre los *cambios institucionales* que hubo precisamente en estas etapas, de tal modo de enriquecer el mensaje del libro en cuestión.

El libro se publicó en 2009. Aquí extendemos el análisis al año 2017, año en que se escribe el presente documento, pues el agro argentino parece presentar una importante transformación en los últimos dos años con un nuevo cambio de gobierno y de política económica.

Las sociedades indígenas

¹El autor es Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Profesor de Economía y Microeconomía agraria en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, y en la Facultad de Agronomía, de la Universidad Nacional de La Pampa.

Email: adrianravier@yahoo.com.ar

Se agradecen los comentarios de Germán Tapia, Agustín Etchevarne, Ivo Sarjanovic y un referee anónimo a borradores de este trabajo. Como es costumbre, el autor es el único responsable por los errores u omisiones que pueda contener el presente documento. Este trabajo es una adaptación del que fuera publicado en el libro homenaje a José Ignacio García Hamilton, *Su vida iluminó el texto*, Fundación Federalismo y Libertad, Tucumán, 2017.

Distintos grupos indígenas habitaron en soledad la Argentina desde unos 10.000 años a.C. hasta el año 1500. Los primeros grupos, cazadores y recolectores, habrían conocido una época de relativa abundancia de recursos. Eran nómades que se alimentaban de grandes animales y se trasladaban dentro del territorio que hoy conocemos como Argentina a la par del desplazamiento que requería la caza. Sucesivos cambios climáticos alteraron el estado de cosas. Se da entonces una progresiva sedentarización, similar a la denominada “revolución neolítica”, que acompaña la domesticación de plantas y animales y el inicio de la vida aldeana. Otros grupos, sin embargo, permanecen nómades y viven a través de la pesca, la caza y la recolección.

La literatura destaca la información que los propios conquistadores elaboraron en torno al año 1500 sobre lo que hallaron en estas tierras, destacando la existencia de grupos muy heterogéneos. De los tres grandes imperios, los Incas se encontraban al noroeste, llegando hasta la provincia de Mendoza. No hay información precisa que nos permita cuantificar el número de indígenas en el momento de la conquista, pero sabemos que las enfermedades europeas terminaron con gran parte de la población. El grupo más denso, sin embargo, sabemos que se concentraba en el Noroeste con un mínimo de 200.000 individuos, donde el grupo más importante era el diaguita. En Córdoba oscilaría entre 30.000 y 60.000. En Cuyo se estiman 20.000, donde $\frac{3}{4}$ eran huarpes del norte de Mendoza. Luego habría 8000 en Tierra del Fuego, 100.000 para La Pampa y la Patagonia, entre 100.000 y 200.000 para el Chaco y algo más de 100.000 para el Litoral y la Mesopotamia.

La conquista española trajo enfermedades, guerra y destrucción, además de un cambio de valores culturales, la imposición de la religión católica y la expropiación de recursos acumulados durante generaciones. La ocupación de las tierras y la esclavitud fueron los medios que permitieron extraer oro y plata, pero también alimentos e insumos que eran transportados hacia Europa. Los autores hablan de trigo, vid y olivo para hacer pan de trigo, además del vino y el aceite o el azúcar. Los conquistadores, además, introdujeron ganado de todo tipo: ovinos, vacunos y equinos. El ganado se adaptó extraordinariamente bien a las grandes planicies de la Pampa Argentina, reproduciéndose de manera espontánea. Tampoco podemos dejar de mencionar la “adopción del caballo”.

El modelo clásico colonial

Los europeos se imponen, con dificultades y de manera gradual sobre toda Latinoamérica y también el territorio argentino. Su objetivo era el enriquecimiento inmediato, apropiándose de los excedentes que podían obtener con los metales preciosos y que luego se exportaban a la metrópoli, pero también se interesaron en la producción de insumos y alimentos.

Inicialmente la concentración de los conquistadores estuvo en las regiones donde había metales. Pero este sistema basado en la explotación de los indígenas y los recursos tenía un límite: la “brusca caída de la población aborígen”. La literatura habla de tres causas principales: 1. enfermedades; 2. trabajo compulsivo; 3. masivos traslados de la población.

El Tucumán colonial (que incluye las actuales provincias de Córdoba, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Salta y Jujuy) tenía a fines del siglo XVI cerca de 60.000 indios tributarios (es decir varones en edad adulta obligados a pagar tributo). Treinta años después no llegaba a la octava parte de aquella cifra, y el número seguirá bajando por lo menos hasta inicios del siglo siguiente.

Simultáneamente, y de manera casi espontánea, se venía desarrollando un tipo de organización económica distinta, que influía sobre casi todo el actual territorio argentino, y que tenía como eje dinamizador el centro minero más importante del territorio americano de ese entonces, Potosí.

A inicios del siglo XVII vivían en Potosí más de 100.000 personas, con lo cual se había transformado un territorio deshabitado en la mayor concentración humana del continente, con cifras similares a las más grandes ciudades de Europa.

Empiezan a desarrollarse en las distintas regiones las haciendas y estancias productoras de cereales, de ganado, de vino, así como los primeros obrajes textiles, que buscan aprovechar la oportunidad de ese nuevo mercado.

Al principio se utilizó la esclavitud indígena, pero cuando esto ya no fue posible se incorporaron nuevas formas de trabajo, como el asalariado y el esclavo africano.

Ya en el siglo XVII las economías regionales dependían de Potosí. Una vez que la producción de metales decae, arrastra a la decadencia a esas economías regionales que crecieron bajo su sombra.

Tomando como número índice 100 los datos de producción de plata del período 1571-75, es decir justo cuando se inicia un gran boom de la producción en Potosí, vemos su posterior evolución: 100 en 1571-75; 528 en 1591-95; 442 en 1611-15; 341 en 1631-35; 273 en 1651-55; 225 en 1671-75; 187 en 1691-95; 85 en 1711-15.

El lento renacer de la minería altoperuana en el siglo XVIII significará un nuevo estímulo para las economías regionales.

La relación entre los indígenas y los hispanos fue cambiante. Los pueblos indígenas no sometidos conocen sus propios procesos evolutivos, que tienen que ver con lógicas internas y con la cambiante relación con el mundo colonial. En palabras de Barsky y Gelman:

Para empezar, las relaciones hispano-indígenas de frontera fueron cambiantes, tienen una historia. En la zona pampeano-patagónica durante mucho tiempo fueron en realidad muy esporádicas; instituido el llamado 'corredor porteño' –esa pequeña franja de territorio cercano a la ciudad y bordeando el río que permitiría una producción agraria acorde a las necesidades de Buenos Aires y que sobre todo facilita el desarrollo de la ruta comercial hacia el norte y hacia Cuyo-, se estabiliza una frontera con muy poco contacto con el mundo indígena del sur-suroeste. Casi las únicas entradas en territorio aborígenas las constituían las expediciones de vaquería, que tampoco parecen haber generado grandes conflictos, al menos mientras la abundancia de ese recurso permitió que ambas sociedades sacaran partido de él. Distinta será la situación en el siglo XVIII, cuando el agotamiento del ganado cimarrón, así como los primeros intentos de iniciar una expansión en las pampas, genera tensiones en la frontera, cuyo clímax se puede ubicar en las décadas de 1740-50, así como en los primeros años de la de 1780. [...] La frontera era, a la vez que divisoria, una amplia línea de encuentro. (Barsky y Gelman, 2009: 82)

A modo de síntesis, durante este período los pueblos originarios incorporaron los caballos, bovinos y otros ganados de origen europeo, criaron ovejas con cuya lana fabricaban los ponchos, y obtuvieron yerba mate y azúcar.

En cualquier caso, tanto aquí como en el área pampeano-patagónica, ya no es posible considerar a esos pueblos indígenas como un conjunto indiferenciado de grupos predadores, sino que se trataba de pueblos muy diversos, con distintos niveles de actividad, alguno de ellos sedentarios y que practicaban desde la agricultura hasta la caza, pasando por la cría de ganado, la recolección o la industria artesanal. A su vez todos ellos conocieron una historia en la cual la relación con el mundo colonial y con elementos de origen europeo no dejó de jugar un papel destacado. (Barsky y Gelman, 2009: 85)

A finales de la Colonia se producen transformaciones políticas y económicas impulsadas desde España por las llamadas reformas borbónicas, que incluyen para nuestro territorio algunos cambios de gran magnitud como la creación del Virreinato con capital en Buenos Aires y la aplicación del libre comercio, que convierte a esta ciudad en el eje comercial de un enorme territorio que comprende hasta las actuales Bolivia, Paraguay y Uruguay.

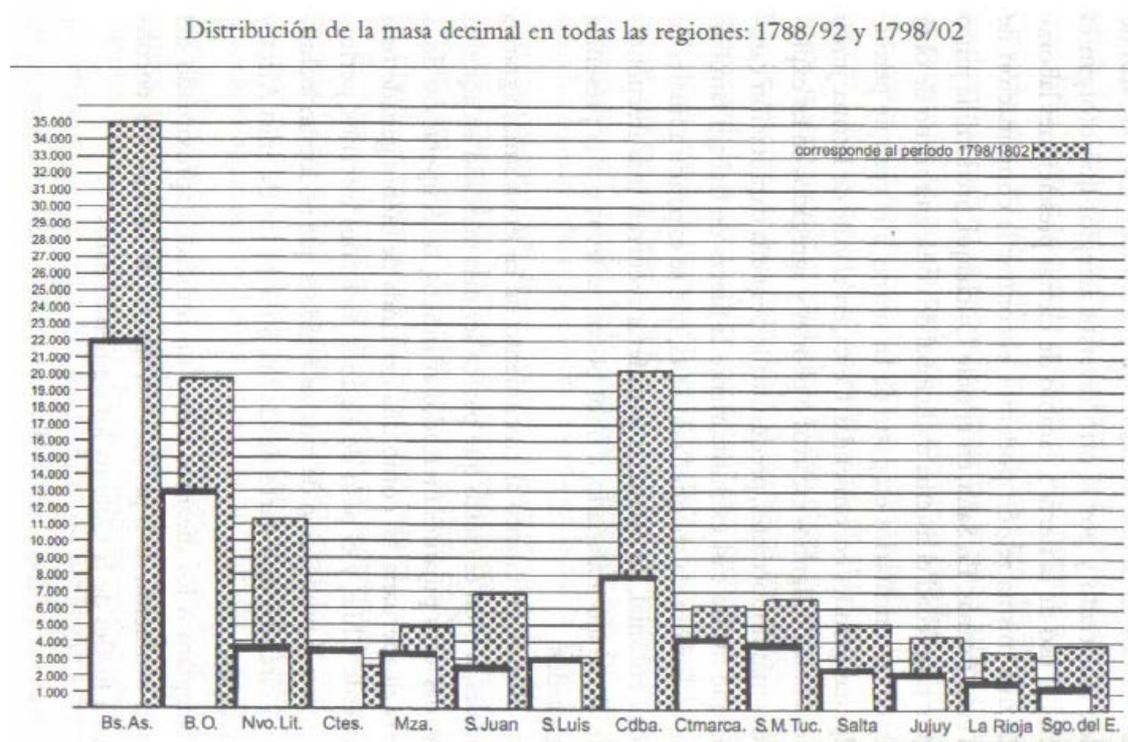
Entre 1751-60 y 1791-1800, la producción de plata del cerro crece un 50 % y duplica prácticamente el nivel de la primera etapa del mismo siglo. Esto favorece las economías regionales del actual territorio argentino.

A fines de la colonia, y a modo de balance, se mantienen a grandes rasgos los elementos que caracterizaron el actual territorio argentino durante la mayor parte de la dominación española, con un fuerte peso del centro y noroeste –vinculados con las economías del Alto Perú y con una presencia todavía notable de población indígena-

y un Litoral escasamente poblado, aunque en crecimiento –especialmente Buenos Aires-.

Si tomamos los diezmos como un indicador aproximado del peso y la evolución de la producción agraria de las regiones, encontramos a finales de la Colonia los siguientes datos, destacándose Buenos Aires, la Banda Oriental, el Nuevo Litoral y Córdoba:

Gráfico No. 1: Distribución de la masa decimal en todas las regiones: 1788/92 y 1798/02



Fuente: J. C. Garavaglia, *Economía, sociedad y regiones*, Buenos Aires, De La Flor, 1987, pág. 24. Las cifras son en pesos.

José Ignacio García Hamilton nos ofrece una foto de esa Argentina colonial en su intento por rastrear las raíces de la decadencia de nuestro país:

Durante los tres siglos que cubre el período colonial, lo que es hoy territorio argentino fue una de las áreas más pobres del imperio español, en gran medida debido a su ubicación geográfica, distante de los centros de actividad política y económica. En 1810, el comienzo de la guerra de independencia, la población de la Argentina era menor que la de Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, y su economía era menos desarrollada que la del resto del territorio hispanoamericano. Aunque remoto, el Virreinato del Río de la Plata creado recientemente compartía rasgos socioculturales típicos del continente dominado por España: absolutismo político, mercantilismo, falta de respeto por la ley, uniformidad religiosa, xenofobia y estratificación social. Una administración que se apoyara en estos principios culturales sólo podría contribuir al subdesarrollo de Argentina y derivar en un mal gobierno y en prácticas económicas abusivas. (García Hamilton, p.1)

Revolución, Independencia y Expansión Ganadera, 1810-1850

El fin del monopolio comercial español tras la Revolución de Mayo de 1810 y la Declaración de Independencia de 1816 tiene efectos de indudable consideración, pero también el peso de las guerras condiciona el desarrollo de las regiones agrarias. El impacto más inmediato fue: 1. la ruptura del enorme espacio interior de intercambios que había orientado las economías agrarias de las diversas regiones y, 2. la destrucción de bienes y medios de producción que generaron las guerras. Las pirámides de población muestran importantes vacíos en el sector de los varones en las edades activas durante las décadas de 1810-20.

Con bastante rapidez se produce la separación bajo dominio realista o criollo disidente del Alto Perú, de Chile, del Paraguay y de la Banda Oriental. Cuando algunos de esos mercados empiezan a reabrirse para el comercio de las provincias de la futura Argentina, estas últimas exacerbaban sus enfrentamientos provocando cortes drásticos en las posibilidades mercantiles.

La Independencia y el fin de la etapa colonial abren oportunidades para una expansión ganadera en Buenos Aires y El Litoral. Concretamente: 1. Se abren mercados en todo el mundo para colocar productos locales; 2. Se genera empleo creciente para pobladores; 3. Se abre el acceso a bienes de consumo importados de bajo precio y de calidad.

En esta etapa, la parte rural de Buenos Aires alcanza una “expansión ganadera” sin precedentes, que a su vez, es acompañado por un fuerte crecimiento demográfico, del orden del 3 % anual, pasando de cerca de 110.000 habitantes en 1822 a casi 500.000 en 1869. En Entre Ríos la suba fue casi del 4 % anual en el mismo período, pasando su población total de unos 20.000 a cerca de 134.000 habitantes. El Litoral ofrecía condiciones favorables para el extranjero pero también migra una parte del interior.

Desierto y Nación: cambios y continuidades entre 1850 y 1880

Explica José Ignacio García Hamilton que “luego de la formación del primer gobierno nacional en 1810, la incipiente nación argentina comenzó un proceso de cambio en sus instituciones, sus políticas y sus costumbres. Luego de las guerras de independencia y un prolongado período de conflictos civiles, incluida la dictadura de Juan Manuel de Rosas (1829–52), la turbulencia de emancipación llegó a su fin con la promulgación de la Constitución de 1853, destinada a modificar los valores culturales heredados del período colonial español. Así se abandonó el absolutismo político en favor de la división de poderes; la religión única estatal por la adopción de la libertad de credo; se dejó de lado el mercantilismo y se respaldó la propiedad privada y el libre comercio; se abandonó la xenofobia y a cambio se promocionó la inmigración; el incumplimiento de la ley fue reemplazado por la adhesión a principios jurídicos y las desigualdades en función de las diferencias de clase social dejaron paso a la igualdad ante la ley. Esta constitución fue parcialmente reformada en 1860. Esta enmienda incluyó, entre otras reformas importantes, la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires -que no había aceptado formar parte de la Confederación que firmó la Constitución de 1853- y la aplicación de la Constitución en todo el territorio nacional.²”

José Luis Romero (1979, pp. 54-55) agrega, que además del cambio institucional, “[t]ambién cambiaba la condición de los mercados, porque las ciudades industriales de Europa requerían alimentos para sus crecientes poblaciones y materias primas para sus industrias. La demanda de todo ello debía atraer la atención de un país casi despoblado y productor virtual de materias primas, en el que la burguesía liberal acababa de llegar al poder después de Caseros.”

Rinaldo Antonio Colomé y Lucas Héctor Gumierato (2009, p. 55) agregan que “la Revolución Industrial traería otras importantes ventajas para Argentina (y para el mundo). La máquina a vapor aceleraba los viajes de ultramar y bajaba costos de transporte, al igual que en su empleo en los ferrocarriles, etc. Más adelante, la ‘industrial del frío’ posibilitaría la exportación de carne congelada y, sobre todo, enfriada, a Inglaterra”.

Barsky y Gelman (2009, p. 144) focalizan más la atención sobre cómo este cambio institucional potencia el agro argentino, enfatizando el modo en que “la generación del 37, de

² Con esta reforma también se cambió el nombre de la Constitución, que pasó de llamarse “Constitución de la Confederación Argentina” a “Constitución de la Nación Argentina”. Se la conoce como la Constitución de 1853–60.

la que formaron parte Alberdi, Mitre y Sarmiento, llegaba a ciertos consensos: 1. necesidad de apoyarse en potencias extranjeras para acabar con el tirano; 2. capitales extranjeros; 3. técnicas avanzadas de producción; 4. leyes y prácticas importadas de sociedades más adelantadas (Constitución Nacional, código rural de 1865 y código civil de 1871); 5. inmigración.”

Barsky y Gelman agregan la importancia de incorporar el alambrado:

Recién en los años 70 y 80 comienza a difundirse el alambrado en la campaña, lo cual permite cambiar el sentido de la propiedad y limitar el acceso a una serie de bienes y a la misma tierra, que la costumbre rural seguía autorizando desde épocas remotas y limitaba aún más el mercado de trabajo. (144)

En este nuevo contexto la región pampeana y litoraleña consolida y amplifica su desarrollo agrario vinculado con la demanda creciente del mercado mundial: la producción de derivados vacunos (cuero y carne salada sobre todo) y cada vez más el lanar, que se convierte en estos años en el motor de las exportaciones argentinas.

En Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fé se suman otra serie de factores que favorecen la expansión agraria: 1. la coyuntura internacional muestra una creciente demanda de bienes pecuarios; 2. se reduce la oferta de los competidores (Rusia inmerso en la guerra de Crimea); 3. los precios se disparan en el mercado de Londres (Ej. cuero); 4. aumento fuerte de la demanda de lana, como insumo de la industria textil europea en auge; 5. los países avanzados cuentan con capitales para invertir y abrir el comercio mundial; 6. revolución en las comunicaciones con la navegación a vapor y el ferrocarril.

El boom ovino se manifiesta en un salto de 15 a 40 millones de cabezas desde la caída de Rosas hasta 1865, pasando la cifra récord de 57 millones en 1881. Entre 1851 y 1872 la exportación aumenta al ritmo del 5.8 % anual entre 1851 y 1872, y el motor de ello es la lana. En el mismo período el vacuno pasó de 3 a 5 millones de cabezas.

La inversión extranjera vino acompañada -entre otros aspectos- del desarrollo del ferrocarril y la inmigración europea. En 1875 ya existían vías ferroviarias que se extienden por más de 1900 km en distintas provincias argentinas. Aprovechando el abaratamiento del transporte centenares de miles de personas emigran desde Europa hacia Argentina.

Concluyen Barsky y Gelman (2009, p. 148) que en este tiempo “el papel del Estado en el caso de Buenos Aires consistía más bien en garantizar la seguridad jurídica en un sentido liberal, fomentar las inversiones en infraestructura y, sobre todo en los 70 y 80, promover la expansión militar definitiva de la frontera. Y no se pueden decir que los resultados hayan sido pobres, sino todo lo contrario.”

La conformación básica del agro moderno, 1880-1914

Estos valores -resaltados en la Ley 1420 de 1884, que establecía la educación gratuita, obligatoria y laica- contribuyeron en generar un notable desarrollo político y económico. Naturalmente, el crecimiento atravesó períodos buenos y malos, pero dentro de la fluctuación, las clases dominantes acordaron algunos valores básicos, como la necesidad de crear una infraestructura de servicios para promover las actividades productivas (el correo, el telégrafo, el ferrocarril, la educación, los puertos), facilitar la inmigración, alentar la inversión extranjera y aumentar la preocupación sobre el crédito nacional.

En 1876, el presidente Nicolás Avellaneda, en dificultades para evitar la cesación de pagos de la deuda externa, declaró frente a la Asamblea Legislativa que los tenedores de bonos argentinos no tenían razones para preocuparse. “La República puede estar dividida hondamente en partidos internos; pero no tiene sino un honor y un crédito, como sólo tiene un nombre y una bandera, ante los pueblos extraños. Existen dos millones de argentinos que economizarían hasta sobre su hambre y su sed para responder, en una situación suprema, a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros.” (Páez de la Torre, 2001:222-23).

Volviendo al campo que nos compete, esta etapa se caracteriza por la expansión del agro pampeano, uno de los espacios económicos de más rápido desarrollo en escala internacional, receptor de grandes masas de capitales externos y de un gran número de migrantes europeos que impulsaron un fenomenal crecimiento económico. La producción alcanzaba para abastecer el mercado interno, y al mismo tiempo producía excedentes exportables.

En 1913 las exportaciones argentinas eran de lejos las primeras de América Latina, con 510.3 millones de dólares, que representaban el 32.1 % a pesar de tener sólo el 9.5 % de los habitantes; y mientras el resto de los países de la región multiplicaba sus exportaciones por 7,3 veces, la Argentina lo hacía por 45.2 (el salto esencial fue entre 1870 y 1913). Esta performance fue similar a la de Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

En pocas décadas se organizó la producción, el desarrollo tecnológico, el financiamiento, la comercialización y el transporte de los cereales y las carnes con destino a los demandantes mercado de ultramar.

La expansión requirió la construcción de ferrocarriles, puertos, frigoríficos, que en gran escala abarcaron toda la región. Hubo un notable crecimiento de la población europea que pasó de

185 millones de habitantes en 1800, a 270 en 1850 y a 400 en 1900, por la gran caída en la tasa de mortalidad. Además, el acelerado proceso de urbanización eliminó las trabas proteccionistas.

En la mayor parte de la región, la exportación de un producto equivale a más del 50 % del total. La Argentina fue una excepción a la regla.

Además, Gran Bretaña, su principal socio, absorbía el 24.9 % de las exportaciones argentinas, otros siete países recibían el 3 % cada uno y el total de las cuatro grandes potencias 49.4 %.

José Ignacio García Hamilton agrega reflexiones importantes para esta época:

Para 1910, en el centenario del primer gobierno patrio, Argentina era uno de los principales países del mundo. Era uno de los mayores exportadores de granos y carne. El PIB del país equivalía a 50% del PIB de todos los países hispanoamericanos, ocupaba el décimo lugar entre las economías del mundo y su comercio representaba 7% del total internacional. Las zonas cultivadas con trigo, que en 1872 cubrían 72.000 hectáreas, llegaron a 6.918.000 hectáreas en 1912. Las exportaciones de cereales, que en 1885 habían totalizado 389.000 toneladas, alcanzaron 5.294.000 en 1914. Además, en contraposición al período colonial previo, se registró un marcado descenso del analfabetismo, en una nación reconocida por su carácter cosmopolita y no por su xenofobia (Torquinst, citado en Escudé, 1984, p. 102). En 1913, el PIB anual per cápita se ubicaba en US\$470, cifra que superaba la productividad de muchos rivales europeos: US\$400 en Francia, US\$225 en Italia y US\$90 en Japón (Maizels, 1963, p. 17). Además, si comparamos los salarios por hora cobrados en 1911 y 1914 en Buenos Aires, París y Marsella, en siete categorías de trabajo distintas, vemos que los salarios de Buenos Aires eran un 80% mayores que los de Marsella en todas las categorías y un 25% más altos que los de París en la mayor parte de las categorías. Hasta la Primera Guerra Mundial, aunque el ingreso per cápita en Estados Unidos era mucho mayor que en Argentina, el salario promedio que recibía un inmigrante al llegar a Buenos Aires era similar al que recibía un inmigrante que llegaba a Nueva York. Un informe de 1921 del departamento de comercio exterior del Reino Unido confirmó que los salarios en Argentina eran mayores que en Europa. (García Hamilton, 2009: 4)

El fundamento más importante para este desarrollo milagroso estaba en la región pampeana húmeda. Es una extensa llanura constituida por sedimentos modernos no consolidados, caracterizada por un clima templado húmedo y una vegetación natural de pradera. La combinación de estos factores la constituye en una de las áreas más propicias del mundo para la producción de granos y carnes.

Abarca una superficie de 52.3 millones de hectáreas, que representa el 18.7% de la superficie continental, e incluye la mayor parte de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el centro y sur de Santa Fe, el centro y sudeste de Córdoba y el nordeste de La Pampa. El 98.4 % de las tierras son aptas para uso agropecuario. El 70 % de la región puede ser utilizado alternando usos agrícolas y ganaderos y sólo un 16.5 % admite un uso exclusivamente ganadero,

mientras que un 13.5 % tiene extraordinarias condiciones naturales para un uso plenamente agrícola.

Tres factores motivaron ampliar la Región Pampeana: 1. la necesidad de expandir la ganadería; 2. terminar con la presencia hostil de los indígenas; 3. dirimir el conflicto con Chile por la ocupación del sur.

Así, fueron incorporados alrededor de 40 millones de hectáreas solo en la región pampeana, en el centro y sur de Buenos Aires, el sur de Santa Fe y Córdoba y toda la actual provincia de La Pampa.

El aprovechamiento de estas tierras dependía del ferrocarril. Hacia 1895 el sistema ferroviario valoraba tres puertos: Bahía Blanca, Buenos Aires y Rosario, y sobre ellos se estructuraba básicamente la red ferroviaria, particularmente de la región pampeana.

Si focalizamos la atención, ahora, sobre la evolución de la producción pampeana observamos que en 1881 la lana representaba el 54.8% de las exportaciones totales, a lo que debe agregarse el 8 % por exportación de cueros ovinos. En orden de importancia seguían los cueros vacunos con el 15.8%, el tasajo con el 4.5%, el sebo y la grasa con el 2.5% y los cueros equinos con el 0.7%. De manera que el predominio de la ganadería ovina era decisivo a nivel nacional y mucho más en la región pampeana, lo cual explica que las mejores tierras, por calidad y cercanía a los puertos de exportación, se destinaran a las ovejas.

La explotación del ganado vacuno había decaído notablemente, dada la escasa rentabilidad de esta actividad. Para 1875 las existencias de ovinos eran de 57.507 millones de animales contra 13.338 millones de bovinos, y en 1895 tales cifras llegarán a 74.380 millones contra 21.702 millones.

Esta situación cambiará en pocas décadas por la aparición de los frigoríficos, y se desata entonces una fuerte pugna a nivel internacional entre los países ganaderos como Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica, la Argentina y Uruguay para abastecer la creciente demanda del mercado europeo.

La agricultura también experimentó en esta etapa una notable expansión. En muy pocos años se construirían las bases económicas y sociales de un proceso agrícola expansivo que colocaría al país en el primer nivel internacional. La superficie sembrada con trigo, maíz, lino, avena y cebada creció 61.5 veces en 44 años, a tasas irrepetibles en cualquier expansión posterior, y la región pampeana fue claramente el motor de la misma.

Cuadro No. 1: Evolución de la superficie sembrada de los principales cereales y oleaginosas en la Argentina entre 1872 y 1916, en hectáreas.

Año	Trigo	Maíz	Lino	Avena	Cebada	Total
1872	73.096	130.430	34		1.713	205.273
1888	815.438	801.588	121.103		27.167	1.765.296
1895	2.049.683	1.244.184	492.148	38.624	51.574	3.876.213
1916	6.511.000	3.629.570	1.298.000	1.022.000	157.050	12.617.620

Fuentes: Censos nacionales agropecuarios y boletines del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación.

Hacia 1916 ya habían entrado en producción agrícola gran parte de los espacios de la región, incluso el territorio de La Pampa que en pocos años incorporó algo más de 1 millón de hectáreas a la producción de trigo, desplazando así a Santa Fe al cuarto lugar y a Entre Ríos al quinto.

Con respecto a la alfalfa, Buenos Aires tiene el 38% del total regional, seguido por Córdoba, Santa Fe y la reciente irrupción de La Pampa, donde acompaña su desarrollo ganadero.

Estos movimientos interregionales se producen por la combinación de varios factores: 1. relocalización de diversos cultivos en función de zonas que van mostrando mejor aptitud natural; 2. el avance del ferrocarril y los nuevos puertos.

La inmigración y emigración empiezan a jugar entonces un rol destacado. La agricultura, en las condiciones tecnológicas de la época y en un territorio tan vasto como la pampa argentina, requirió de una gran cantidad de población a partir de la expansión de 1870, y ello fue resuelto por dos grandes movimientos poblacionales. Uno de emigrantes internos que se desplazaban desde otras regiones del país hacia la pampeana. Santa Fe y La Pampa fueron las provincias de la región con más alta recepción hasta 1895, y en 1914 se les sumó Córdoba. Pero dado que la población original del país era pequeña lo más importante fue el notable flujo migratorio del exterior (provenientes de Italia primero, y de España después).

Cuadro No. 2: Inmigración y emigración en la Argentina, 1871-1914

Período	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo	% de
---------	-------------	------------	-------	------

			migratorio	retención
1871-1875	244.615	84.993	159.622	65.3
1876-1880	207.054	90.770	116.284	56.2
1881-1885	348.757	69.633	279.124	80.0
1886-1890	741.093	165.607	575.486	77.7
1891-1895	371.471	252.798	118.673	31.2
1896-1900	552.523	274.572	277.951	50.3
1901-1905	717.402	383.823	333.579	46.5
1906-1910	1.486.708	642.860	843.848	56.8
1911-1914	1.207.500	757.500	450.000	37.3
Total	5.877.123	2.722.556	3.154.567	53.7

Fuente: V. Vázquez-Presedo, 1971 y J. Scobie, 1968

Hacia 1914 era posible identificar dentro del territorio pampeano nueve grandes regiones que representa la foto de la estructura agraria pampeana en 1914: 1. la región de las colonias, conformada por la parte central de la provincia de Santa Fe y el centro-este de la de Córdoba; 2. la región del maíz, al sur de la región de las colonias; 3. la región maicera y triguera bonaerense de transición, desde Baradero hasta el río Salado; 4. la región de los alfalfares, que comprendía todo el ángulo noroeste de la provincia de Buenos Aires y el sudeste de Córdoba y sudoeste de Santa Fe; 5. La zona oeste de Córdoba y este de San Luis, ocupada por la colonización agrícola con cultivos de trigo y maíz; 6. El sur de la provincia de Buenos Aires y La Pampa, que constituía la zona del trigo; 7. El este de la provincia de Buenos Aires, entre el río Salado y Tandil, dedicado exclusivamente a la ganadería de cría; 8. La región de cría y lechera bonaerense desde la ciudad de Buenos Aires hasta el río Salado; 9. La región triguera y linera entrerriana.

Esto da lugar a complejas articulaciones que se establecen entre distintos actores sociales, poseedores de tierra, capital y trabajo. 1. Propietarios grandes; 2. Propietarios pequeños; 3. Arrendadores; 4. Intermediarios; 5. Contratistas. La literatura destaca el contraste entre las unidades productivas pequeñas y subdivididas en las zonas tempranamente ocupadas, respecto de unidades productivas de gran tamaño en territorios incorporados después del desalojo definitivo de los indígenas en el sur de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y con el entonces territorio nacional de La Pampa.

La distribución de la población muestra entonces algunos cambios notables. En 1869 la región pampeana tenía una población ligeramente inferior a la de las provincias del norte y del noroeste. Pero para 1895 la población pampeana se ha triplicado y representa más de la mitad de la población total del país.

Para 1914 la población total del país llega a 7.884.000 habitantes, de los cuales 3.728.000 viven en el medio rural. De ésta el 59 % se ubica en el agro pampeano, el 20 % en noroeste, el 10 % en Cuyo, el 9 % en el noroeste y solo el 2 % en la Patagonia.

La evolución del sector agropecuario entre 1914-1929

La Primera Guerra Mundial tuvo un impacto trascendental en el agro argentino. El modelo agroexportador estaba construido sobre tres pilares:1. dependencia directa de la evolución de los mercados externos;2. dependencia directa de las inversiones extranjeras;3. dependencia directa del transporte marítimo internacional.

Argentina exportaba entre el 60 y el 80 % de algunos de sus productos entre 1911-13, como avena, semilla de lino, maíz y trigo; mientras Estados Unidos abastecía con su producción el mercado interno, y sólo después quedaba un saldo exportable (17.5 % del trigo).

La Primera Guerra Mundial implicó el primer corte abrupto de las relaciones económicas internacionales.1. Cae la inversión británica;2. Decae el proceso inmigratorio;3. Cae el crédito externo. Además en 1914 el agro argentino sufre una mala cosecha y la invasión de langostas.

La crisis económica fue una consecuencia obvia. Las exportaciones disminuyen en un 27 % entre 1912-1913 y 1916-1917; el PBI decrece entre 1913 y 1917 en un 19.6 %, cifra que duplica el 9.7 % de disminución que se registrará en los años de la Gran Depresión (1929-1933). El impacto de la guerra provocó la caída de las importaciones de maquinaria, que en 1917 bajaron hasta una tercera parte de las de 1913, la actividad de la construcción disminuyó y la producción de la industria y de la minería bajó en casi un 17 % entre 1914 y 1917, a pesar de cierto grado de sustitución de importaciones. Superado el conflicto, la ganadería primero y la agricultura después, retoma senderos expansivos.

La producción de carnes representó una isla de rentabilidad durante la Primera Guerra. Europa incrementó sensiblemente su demanda de carne congelada y enlatada porque la posición geográfica de la Argentina era muy favorable frente a la otra gran fuente proveedora que era Australia, y los fletes eran extremadamente caros en esta etapa.

El cuadro No. 3 resume la evolución de los precios para novillos, vacas, terneros, lanas y ganado ovino, entre 1905 y 1919. Diversos autores identifican la causa en una fiebre especulativa, pero el factor que desencadena el proceso posiblemente haya sido el de una laxa política crediticia. “Así por ejemplo”, ilustran Barsky y Gelman (2009, pp. 279-280) “los créditos asignados directamente a los ganaderos por el Banco de la Nación Argentina en 1912 se duplican en pocos años, mientras que en el mismo período los créditos para los agricultores habían descendido de 78 a 49 millones de pesos. De allí que muchos sectores urbanos – comerciantes, profesionales, predominantemente- se vuelvan a la ganadería en busca de altas y rápidas ganancias con el estímulo de estos créditos generosos; el stock bovino crece desmesuradamente, proveyendo en forma fluida a los frigoríficos, y el aumento de las exportaciones de carne y sus elevados precios es tan notable que, combinado con una situación de precios agrícolas crecientemente favorables, las exportaciones argentinas - determinadas en un 90 % por estos productos- pasan de 500 millones de pesos oro en 1913 a 970 en 1920, es decir a casi el doble. También los precios de la lana subieron por la demanda de las fuerzas aliadas y de los Estados Unidos, que incrementó notablemente su consumo, y a la vez la industria argentina empezó a pesar en la demanda de este producto ya que la fabricación textil se encontraba en plena expansión e incluso llegó a exportar artículos manufacturados de lana a los países en conflicto.”

Cuadro No. 3: Evolución de los precios de la ganadería en pesos, 1905-1919

Años	Novillos (por cabeza)	Vacas (por cabeza)	Terneros (por cabeza)	Lanas (por 10 kilos)	Ganado ovino (por cabeza)
1905- 09	75.52	57.92	19.57	7.99	9.47
1910	80.02	60.34	23.50	8.86	9.13
1911	88.79	58.06	21.30	8.45	9.43
1912	98.38	70.18	35.15	8.09	10.68
1913	124.84	90.88	48.13	8.70	13.36
1914	134.43	97.50	48.97	9.11	15.59
1910- 14	107.09	75.39	35.51	8.64	11.68

1915	142.92	101.77	46.67	10.68	16.50
1916	153.23	111.04	48.26	13.20	16.35
1917	137.08	110.41	47.98	17.68	26.06
1918	154.38	117.13	55.39	24.05	24.60
1919	181.25	142.26	79.56	17.45	26.31
1915- 19	153.77	116.52	55.57	16.61	21.96

Fuente: Anuario de la Sociedad Rural Argentina. Estadísticas Económicas y Agrarias, No. 1, año 1928, págs. 48-49.

Cuando termina la guerra y la economía mundial tiende a recuperarse, las exportaciones de carne sufren una caída brusca en el nivel de sus precios, mientras que el tonelaje aumentó considerablemente. Entre 1920 y 1924 el precio del novillo en Liniers cae un 45 %; y este descenso es transferido, en última instancia, hacia los criadores. Agregan Barsky y Gelman (2009, p. 281) que “la crisis ganadera originada fue enfrentada con algunas medidas regulatorias por parte del Estado, pero que dieron nulos resultados. El impacto de la caída del valor de la carne es tan notable que las exportaciones totales retroceden de los 970 millones de 1920 a 541 en 1921. Y como un reflejo indirecto de esta situación los créditos del Banco de la Nación a los ganaderos muestran una caída en 1926 del 35 % respecto de 1921.”

Al finalizar la guerra, a fines de 1918, se inició un importante proceso de revitalización de las exportaciones de carne enfriada y un descenso de las de carne congelada, de modo que las sustanciales diferencias al respecto disminuyeron de tal forma que en 1922 ya la carne enfriada representaba el 60.9% de las exportaciones totales.

La gran depresión y la crisis agrícola mundial

Para José Ignacio García Hamilton en torno a la Primera Guerra Mundial se da cierto *resurgimiento colonial* que devolverá a la Argentina al mismo modelo económico y político que condenó al país antes de la Independencia.

El período 1907–46 fue testigo del resurgimiento gradual de las mismas características de administración colonial que habían obstaculizado el crecimiento de Argentina antes de la Independencia. Entre éstas, las más evidentes fueron el regreso al militarismo y a

las prácticas absolutistas por parte de los líderes políticos y la renovación de las intervenciones estatales mercantilistas que socavan el desarrollo del libre mercado. (5)

La peor consecuencia de la gran depresión internacional fue la práctica proteccionista que ejercieron varios países en relación al comercio internacional. Las políticas “hacia adentro” implicaron el cese, o al menos la pérdida relativa del capital extranjero.

Además, la gran depresión internacional ejerce un impacto negativo sobre el crédito. Al interrumpirse los créditos hipotecarios se revierte la tendencia que incrementaba el número de propietarios y reducía paralelamente el de arrendatarios.

Los conflictos sociales dejan en la sociedad argentina la impresión de que el agro pampeano está polarizado. El estado empieza a jugar un rol central con nuevas políticas macroeconómicas y agrarias. En contraste con aquellos, el cese de las importaciones abre una oportunidad a las producciones regionales del interior que se expanden con fuerza, como es el caso del arroz, el algodón, el tabaco, el azúcar, al igual que diversas oleaginosas de la región pampeana, como el maní y el girasol.

Los años 1930 abren una etapa de expansión de las políticas de estado. De un liberalismo clásico evidente en los cuatro principios básicos que fueron la libertad individual, la propiedad privada, la economía de mercado y el gobierno limitado, a partir de 1930 se inicia un fuerte intervencionismo. En esta materia, Argentina no fue a contramano del ciclo ideológico internacional (Bolaños y Ravier, 2009).

El control de cambios se puso en marcha en 1931 e impuso a las grandes firmas cerealeras la entrega obligatoria de sus divisas. Para “luchar contra las prácticas monopólicas de las cerealeras”, dicen Barsky y Gelman, “se creó la Junta Reguladora de Granos, la que evitaría que los productores vendan a precios inconvenientes.”

Además, la Ley 11.627 reformó la Ley 11.770 permitiendo adquirir tierras de más de 300 hectáreas y al mismo tiempo, arrendar tierras por un plazo mínimo de 5 años. Estas políticas, como es lógico, no sólo no pudieron evitar la caída de los precios agrícolas –por factores externos- a alrededor de un tercio de los vigentes hasta 1928, sino que agregaron obstáculos internos que contribuyeron a provocar quiebras generalizadas.

Resurge entonces la cuestión social, y con ello “la cuestión agraria”, basada en una tenencia inadecuada o polarizada de la tierra. Los intermediarios entre el propietario y el arrendatario agudizan la situación.

Notan Barsky y Gelman que hay diferencias notorias entre provincias como Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, con porcentajes de alrededor de 70 % de preponderancia de las chacras,

contra Buenos Aires y La Pampa, donde el arrendamiento de unidades con ganadería es mayoritario (50.9 % y 65 % respectivamente). El peso del arrendamiento agrícola es muy alto, con un 67.4 % de las chacras bajo este régimen, porcentaje que supera el 70 % en La Pampa y Santa Fe.

La declinación de la agricultura pampeana, 1940-1952

La Segunda Guerra Mundial marcó en 1940 el inicio de una impresionante caída de la producción agrícola pampeana, cuyo retroceso productivo y tecnológico será acompañado por políticas agrarias que iniciaron la desaparición del tradicional sistema de arrendamientos en la región.

Comienza entonces una transición hacia nuevas formas productivas, al igual que los procesos de desarrollo de los cultivos industriales como el algodón, el arroz y el tabaco, acompañados por el notable crecimiento en la expansión de la vid y la caña de azúcar.

Este período -explican Barsky y Gelman- se destaca por la transición de la hegemonía de Inglaterra hacia Estados Unidos, el triángulo comercial con Argentina y el “boicot americano” que impide a Inglaterra realizar contratos de largo plazo con nuestro país.

Pero si bien estos factores externos son relevantes, no se puede desatender los errores de la política económica nacional. Quizás el quiebre institucional fundamental se haya dado con Juan Domingo Perón, entre 1946-1955. Lo explica correctamente García Hamilton:

En 1946, el general Juan Domingo Perón accedió a la presidencia. Su gobierno estuvo manchado por las mismas prácticas políticas de clientelismo, absolutismo y violación del Estado de Derecho. Perón sometió a juicio político a todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los reemplazó con jueces “amigos”. Abolió la libertad de prensa y reprimió a sus oponentes, encarcelando a los líderes de la oposición, entre ellos a Ricardo Balbín. También utilizó los logros de las administraciones anteriores del siglo XX en beneficio propio, mediante la manipulación del nacionalismo militarista para consolidar su propio gobierno populista. Usó las escuelas primarias para dar educación política a los niños y, a través de éstos, a sus padres. [...]

El gobierno de Perón amplió el alcance de la participación gubernamental en la economía, nacionalizando los servicios de electricidad, gas y teléfono, los ferrocarriles, el transporte urbano en autobuses y las radios. Esta enorme expansión del Estado —con ventajas evidentes para los clientes políticos de Perón y subsidios para grupos de trabajadores y empresarios— dio inicio a un aumento inevitable del déficit público. El superávit de la balanza de pagos acumulado durante la Segunda Guerra Mundial (ya que Argentina se mantuvo neutral y vendió productos a ambos bandos del conflicto) no fue suficiente para financiar las prácticas populistas de Perón. Entonces se recurrió a: el impuesto inflacionario, reservas del Banco Central, impuestos sobre exportaciones y capital y, especialmente, impuestos a un sector rural bien desarrollado. A fin de transferir recursos de ese sector hacia el gobierno, y con el antecedente del

congelamiento de los alquileres llevado a cabo por Yrigoyen, Perón montó un marco regulatorio destinado a distorsionar el conjunto de derechos de propiedad establecido por la Constitución y el Código Civil, que garantizaban la libertad de contratación. Mediante decretos sucesivos y negociaciones con el Congreso, su gobierno introdujo controles sobre los contratos —fijación de precios, suspensión de desalojos y extensiones de los contratos de alquiler— que beneficiaron a su electorado (arrendatarios) en las zonas rurales a corto plazo, pero erosionaron los derechos de propiedad de los propietarios pampeanos, lo que contribuyó de manera considerable al estancamiento económico de las décadas posteriores.

Otro mecanismo prominente que se utilizó para generar una transferencia financiera desde el sector rural hacia el gobierno fue el Instituto Argentino para la Producción y el Intercambio (IAPI). El IAPI eliminó las empresas exportadoras privadas y fijó los precios internos de las cosechas por debajo de los precios internacionales. Luego, el IAPI vendía esos productos en el exterior y retenía la diferencia, que era canalizada hacia actividades populistas (Gallo, 2002, págs. 170–97). Además, a partir de 1950, el Estado comenzó a financiar sus déficits con la emisión moneda, lo que generó un aumento de la inflación. De modo que, pese a un período de notable crecimiento económico y democrático a fines del siglo XIX, para 1955 el regreso a las prácticas coloniales pergeñado por los regímenes de la primera mitad del siglo XX ya había erosionado sustancialmente la economía política de Argentina. (6)

Roberto Alemann (1990, p. 257) agrega que “en el sector de los cultivos industriales, las intervenciones del Estado llegan a extremos tales como las prohibiciones de plantar y cosechar (yerba mate y vid), las suspensiones de importación (algodón) y los cierres de fábricas (azúcar), además de las normas técnicas (vino), los fondos de compensación (tabaco y azúcar), la cuotificación de los mercados (yerba mate, azúcar y vino), y los precios mínimos y máximos para casi todos los cultivos. Este sector agrícola sigue orientado fundamentalmente hacia la satisfacción del consumo interno, sin perjuicio de su contribución a las exportaciones (azúcar, tabaco, algodón, vino, aceite de tung, te, yerba mate).”

Agrega el historiador Alejandro Gómez (2016, p. 102) que “este no era un fenómeno puramente local, sino por el contrario lo que Argentina hacía era seguir las nuevas tendencias en cuanto a la doctrina económica que por aquel entonces tenían una clara influencia de las ideas del economista británico John Maynard Keynes.”

Argentina quedó entonces excluida del comercio mundial, pero Barsky y Gelman —en línea con García Hamilton, Alemann y Gómez— advierten otras posibles causas para la decadencia del agro argentino durante esas décadas: 1. El establecimiento de una aguda estatización y centralización de la economía, que se pretendió dirigir burocráticamente a través de planes y organismos oficiales que fracasaron en su acción; 2. el desaliento de la producción agropecuaria a través de la disminución de sus ingresos en beneficio del sector estatal, del industrial y del consumidor; 3. la pérdida de mercados de exportación para productos agropecuarios, debido a la conjunción de estos factores con una errónea política de

comercialización;4. la descapitalización del agro, que se tradujo en un bajo nivel de mecanización y tecnificación, así como en una importante declinación de los medios de transporte y de la energía disponibles; 5. el malgasto de las divisas acumuladas en el exterior en importante proporción utilizadas en operaciones que no se tradujeron en la importación de bienes productivos.

El siguiente cuadro muestra precisamente la evolución de la producción de cereales y oleaginosas en las dos décadas posteriores a la gran depresión.

Cuadro No. 4: Producción de cereales y oleaginosas de origen predominantemente pampeano, 1935/39 a 1952/53 (en miles de toneladas)

Años	Cereales						Oleaginosas			Total
	Trigo	Maíz	Avena	Centeno	Cebada	Total (*)	Lino	Girasol	Total (**)	
1935/39	6.634	7.892	748	254	503	16.105	1.702	154	1.935	18.040
1939/40	3.558	10.375	803	370	726	15.964	1.080	375	1.539	17.503
1940/41	8.150	10.238	540	240	689	19.928	1.720	594	2.375	22.303
1941/42	6.487	9.034	450	140	370	16.546	1.600	670	2.353	18.899
1942/43	6.400	1.943	580	151	350	9.491	1.348	419	1.863	11.354
1943/44	6.800	8.730	925	557	719	17.790	1.573	1.036	2.808	20.598
1944/45	4.085	2.966	1.099	189	573	8.990	787	985	1.930	10.920
1945/46	3.907	3.574	797	293	836	9.515	964	890	2.010	11.525
1946/47	5.615	5.815	685	552	1.171	13.984	1.034	688	1.835	15.819
1947/48	6.50	5.200	824	471	804	14.08	901	930	1.93	16.02

8	0					6			6	2
1948/4	5.20	3.450	733	305	613	10.36	432	1.088	1.60	11.97
9	0					8			5	3
1949/5	5.14	836	540	277	395	7.281	676	712	1.44	8.730
0	4								9	
1950/5	5.79	2.670	733	631	762	10.78	559	1.021	1.67	12.46
1	6					9			3	2
1951/5	2.10	2.040	438	81	336	5.219	313	692	1.16	6.379
2	0								0	
1952/5	7.63	3.550	1.269	1.335	1.175	15.26	584	428	1.21	16.47
3	4					3			6	9

(*) Incluye alpiste, mijo y sorgo.

(**) Incluye maní.

Fuente: Elaborado por Barsky y Gelman (2009) sobre la base de datos de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Entre 1935 y 1953 no sólo se detuvo la expansión de las décadas previas, sino que incluso se contrajo la producción total de cereales y también de oleaginosas.

El siguiente cuadro muestra lo propio con la evolución de las exportaciones agrícolas pampeanas, tanto en volumen como en valor.

Cuadro No. 5: Evolución de las exportaciones agrícolas pampeanas en volumen y valor, 1937-1952.

Año	Volumen (miles de toneladas)	Valor (miles de dólares de 1983)
1937	16.203	2.599.640
1938	7.148	964.952
1939	10.687	1.124.948
1940	7.640	887.611
1941	4.120	423.875
1942	3.188	440.140
1943	3.209	570.113
1944	3.997	663.198

1945	4.166	864.758
1946	5.711	1.630.715
1947	6.636	2.560.624
1948	7.005	2.299.512
1949	4.610	871.974
1950	5.942	626.504
1951	4.480	1.505.890
1952	1.946	614.412

Fuente: Elaboración de Barsky y Gelman (2009) sobre la base de datos de los *Anuarios de Comercio Exterior*.

La recuperación de la agricultura pampeana y la culminación de la vigencia del sistema tradicional de arrendamientos, 1952-1970

El período entre Perón y el regreso de Argentina a la democracia en 1983 es conocido por el vicioso regreso a la mezcla de militarismo y absolutismo que caracteriza a las dictaduras militares. A lo largo del período, muchos golpes de estado erigieron a sucesivas dictaduras, todas ellas caracterizadas por la violencia, la violación del Estado de Derecho y la intolerancia religiosa y política. En 1955 Perón fue derrocado por un golpe militar, y el nuevo régimen tomó medidas para perseguir a sus simpatizantes. Se prohibió que los diarios mencionaran el nombre del tirano depuesto. En 1962, un levantamiento militar sacó del poder al presidente Arturo Frondizi, y lo mismo ocurrió con el presidente Arturo Illia en 1966. Ese año, el General Juan Carlos Onganía se convirtió en presidente de facto. Se impuso la censura cultural y se prohibió la difusión de ciertos libros, obras de teatro y películas.

En 1976, tras un breve y catastrófico regreso de Perón, una junta militar tomó el poder y reintrodujo el militarismo y la estratificación judicial en la sociedad argentina. Se crearon numerosas cárceles clandestinas en las que se torturaba a la gente. Los niños recién nacidos, hijos de prisioneras, a menudo eran robados y sujetos a cambios de identidad. Explica García Hamilton que “durante este período, desaparecieron 9.000 personas [aunque este número hoy genera polémicas pudiendo ser mayor] y la deuda externa aumentó de US\$7.800 millones a US\$45.000 millones. En 1978, el régimen militar estuvo a punto de entrar en guerra con Chile

por el Canal de Beagle y sus islas, y en 1982 ocupó las Islas Malvinas, lo que provocó la guerra con Gran Bretaña.”

En este período, sin embargo, y *a pesar del gobierno*, el agro argentino experimentó una recuperación. Pasó de una producción agrícola total de 15 millones a superar los 40 millones de toneladas de granos.

En la recuperación del agro pampeano de posguerra confluyen un agro dominado por explotaciones de propietarios y un importante ritmo de cambio tecnológico impulsado por la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que se transforma en un poderoso convertidor de la tecnología disponible a escala internacional para la agricultura de clima templado.

La contrapartida de este continuo desarrollo, es el freno de los procesos expansivos de los cultivos industriales, y solo la fruticultura y la producción de hortalizas muestran mantener ritmos de crecimiento importantes.

Los cambios en las políticas macroeconómicas y su impacto sobre el sector agropecuario, 1970-2003

A partir de 1970 se suceden bruscos cambios en las políticas macroeconómicas para intentar evitar el impacto de la inestabilidad global. Un primer contraste se observa entre el nuevo gobierno peronista de 1973 y el gobierno militar de 1976. El gobierno peronista mantiene a la economía argentina en cierto aislamiento, y fija retenciones a las exportaciones de tal forma de transferir excedentes del sector agropecuario hacia el sector público. El gobierno militar, por el contrario, pretende cambiar la estructura económica y social del país con un plan ambicioso de integración económica: 1. plan de estabilización; 2. restricción de la oferta monetaria; 3. fuerte baja del salario real; 4. deuda; 5. atraso cambiario.

Inicialmente se abrió un período de altas ganancias e inversiones sostenidas. La producción de trigo subió 28%, la de maíz un 30%, la de lino un 64% y la de soja un 101%. Pero esto duró poco. El rodrigazo y la Tablita de Martínez de Hoz todavía están en la memoria colectiva de la sociedad.

Tras el retorno a la democracia en 1983, el sector gozó nuevamente de altos precios internacionales y condiciones climáticas que favorecieron la obtención en 1984 de la cosecha de cereales y oleaginosas más alta de las registradas hasta ese año, pero: 1. la declinación de los precios; 2. el mantenimiento de las retenciones a pesar de ello, y 3. las violentas

conmociones económicas provocadas por la hiperinflación de fines de los años 80 provocaron una nueva caída de la producción agrícola pampeana.

La década de la convertibilidad (1991-2001) trajo otro giro en la política macroeconómica: 1. desregulación de los mercados; 2. disolución de la junta Nacional de Granos, la junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Dirección Nacional del azúcar, etc.; 3. Se liberaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate y viñedos, uva y vino; 4. Se eliminaron las regulaciones en el mercado de la leche e industria láctea; 5. Se eliminaron impuestos y retenciones a las exportaciones; 6. Se impulsó el MERCOSUR (multiplicó por 6 el comercio con el bloque).

García Hamilton afirma que “[l]a reacción del presidente Carlos Menem fue instaurar reformas económicas orientadas a revertir las prácticas mercantilistas del siglo XX. Estas reformas -con la ayuda de la convertibilidad- dieron la impresión de que la recuperación económica se podía lograr. Sin embargo, no se tomaron medidas para reformar prácticas políticas como el absolutismo y el incumplimiento de la ley. Como demostró la culminación de la crisis en diciembre de 2001, las reformas económicas puestas en marchas sin ser acompañadas de cambios en la viciosa cultura política argentina fueron insuficientes para revertir la decadencia económica que se originó en el retorno a la práctica colonial de principios del siglo XX.”

Por otro lado, el noventismo fue acompañado de políticas contrarias al sector: 1. aumento de la presión tributaria; 2. aumento de los costos del transporte terrestre versus el ferrocarril; 3. se encareció la mano de obra; 4. se basó nuevamente en apreciación cambiaria.

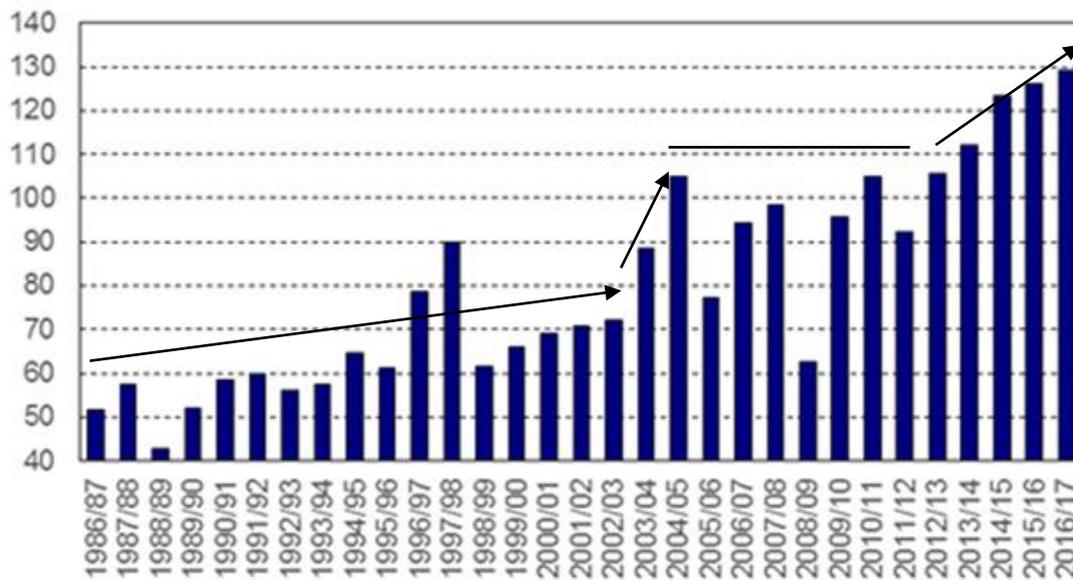
Se registraron en el agro nuevos procesos expansivos basados en intensificación de las inversiones de capital y en la profundización de los cambios tecnológicos, esencialmente en la agricultura y en menor medida en la ganadería bovina.

La ecuación económica fue altamente favorable para las unidades agrícolas pampeanas: 1. aumentaron los precios internacionales entre 1994-1997; cayeron las tasas de interés y se recuperó el acceso al crédito; disminuyó el costo de los insumos agropecuarios, como maquinarias y agroquímicos.

Gráfico No. 2: Producción agrícola total en Argentina. En millones de toneladas.

ARGENTINA: PRODUCCIÓN AGRÍCOLA TOTAL

En millones de toneladas



Fuente: OJF & Asociados en base a Ministerio de Agroindustria

El gráfico 2, elaborado por Orlando Ferreres (2017) muestra los resultados de estos cambios en las políticas macroeconómicas. Durante el menemismo, por ejemplo, la producción agrícola total apenas superaba en 1989-90 los 50 millones de toneladas de producción agrícola. El cambio en la política macroeconómica contribuyó a una expansión del sector alcanzando 60 millones de toneladas en 1995/96, casi 80 millones de toneladas en 1996/97 y el récord de 90 millones de toneladas en 1997/98, pero la debilidad del modelo y la crisis económica de 1999-2003 devolvió al agro argentino a una producción de entre 60 y 70 millones de toneladas.

El cambio de contexto interno (la salida de la convertibilidad y la consecuente devaluación del peso) y externo (el fin de los shocks externos, el debilitamiento del dólar, las bajas tasas de interés internacionales y especialmente la suba de los precios de los commodities) ofrecieron nuevamente un marco favorable al desarrollo del sector, lo que permitió rápidamente superar los 100 millones de toneladas en 2004/05

Tres gobiernos kirchneristas estancaron al sector agropecuario, 2003-2015

El kirchnerismo heredó un superávit fiscal de 6 % del PIB en 2003, pero la expansión en el gasto público se lo consumió completo tan solo en el primer gobierno. Si bien inició una

compleja reestructuración de la deuda a partir de 2005, el default prácticamente le impidió acceder a crédito externo durante los tres mandatos. Mayor presión tributaria, deuda interna y monetización del déficit fueron los instrumentos que le permitieron a Néstor Kirchner primero (2003-2007), y a Cristina Fernández de Kirchner después (2007-2015) avanzar en la expansión del estado como nunca antes se había visto en la historia de Argentina y de la región.

El agro argentino fue el sector más vapuleado durante estos años, no sólo por la enorme rentabilidad que le generaron precios de commodities récord sino también por cierto rencor que el gobierno y parte de la sociedad que lo apoyaba tenían contra el sector desde décadas pasadas.

A los derechos de exportación, que ya habían sido aplicados en 2002, se sumó en 2006 el control de exportaciones (ROES) y cupos y nominación de destinos. También hubo medidas irracionales que perjudicaron la producción de trigo y maíz, lo que incluyó compensaciones, listas de productores y acuerdos especiales. Desde 2011 se agregó el control cambiario, el cepo y el dólar blue.

La consecuencia lógica fue el estancamiento del agro argentino, pero mucho más grave ha sido la pérdida de mercados y la pérdida de una oportunidad única en el desarrollo del sector. La producción agrícola total en Argentina en 2015 apenas tocaba los 100 millones de toneladas; los analistas afirman que en otro contexto de política económica podrían haber alcanzado los 150 millones de toneladas.

De hecho, con un cambio de contexto menor, e incluso con precios de commodities más bajos que los que se pudieron observar en la década previa, alcanzaron tan solo dos años para observar una producción agrícola total de 130 millones de toneladas.

El gobierno de Mauricio Macri inició un nuevo proceso por desarticular el proteccionismo heredado y favoreció las exportaciones del sector eliminando los ROES y los derechos de exportación de todos los productos, excepto la soja, que se va reduciendo gradualmente año a año. También abandonó la integración con los países bolivarianos como Venezuela, Bolivia y Ecuador, y en su lugar se acercó a la Alianza del Pacífico, además de iniciar conversaciones con el resto del mundo. Si bien de modo gradualista, las promesas para el sector incluyen una baja continua en la presión tributaria efectiva, la simplificación de la normativa y la reglamentación impositiva, el desarrollo de infraestructura para la producción, la competitividad y el desarrollo.

El momento en que escribimos este documento no nos permite concluir acerca del cambio de gobierno y la política económica, pero tan sólo dos años de políticas orientadas al sector contribuyeron en aumentar un 30 % la producción agrícola total.

Reflexiones finales

El agro argentino presenta una evolución histórica progresiva, aunque cíclica, propio de una economía pequeña y abierta a la que le impactan los shocks externos. Pero la dinámica es poco habitual en comparación con países vecinos, o incluso con países de características similares, lo que obedece a errores de política económica local y a raíces colonialistas de las que aún no nos hemos podido desprender. En palabras de García Hamilton el militarismo, el absolutismo, el proteccionismo y hoy el populismo atentan no sólo contra el desarrollo del sector, sino también contra el progreso de la nación.

El contraste entre los subsidios que recibe el productor e intermediario en países desarrollados para alentar la producción agrícola, frente a los impuestos e intervenciones que ha sufrido el productor del agro argentino, debiera dejar lecciones claras que su desarrollo se ha generado *a pesar del gobierno*, y que la eficiencia de los productores –sea por factores naturales o por experiencia y creatividad empresarial- debiera ser considerado el símbolo de un país que jamás debió abandonar el rumbo agro-industrial y agro-exportador sobre el que se construyó su futuro. Argentina vuelve a ser el granero del mundo, y sin aquellos principios heredados de España e Italia, puede ser un país agro-industrial y agro-exportador que ofrezca alimentos e insumos a un globo cuya población promete seguir expandiéndose.

BIBLIOGRAFÍA

Alberdi, J. B. (1964) [1854]. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Colección El pensamiento político hispanoamericano, Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Alemann, R. T.(1990). *Breve historia de la política económica argentina, 1500-1989*, Buenos Aires: Editorial Claridad.

Barsky, O. y J. Gelman.(2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Tercera edición actualizada.

Bolaños, S. y A. O. Ravier. (2013). “Fundamentos de la Expansión del Estado Moderno en el siglo XX”, *Criterio Libre*, Vol. 11, No. 18, pp. 55-72.

Colomé, R. A. Y L. H. Gumierato. (2009). “Sobre los orígenes de la comercialización de granos en Argentina (c. 1870-1920)”, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, agosto de 2009.

Cortés Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

Cortés Conde, R. (1979). *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires: Sudamericana.

Díaz, A. (1970). *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu editores.

Ferreres, O. (2017). “La cosecha de granos más grande desde 1810”, *La Nación*, Miércoles 24 de mayo de 2017.

Garavaglia, J. C. (1987). *Economía, sociedad y regiones*, Buenos Aires: De La Flor.

García Hamilton, J. I. (2007). “Reflexiones históricas sobre el esplendor y la decadencia de Argentina”, Washington: El Cato Institute.

Gerchunoff, P. y L. Llach. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires.

Gallo, E. (1983). *La pampa gringa*, Buenos Aires: Sudamericana.

Gómez, A. (2016). *Reflexiones sobre el bicentenario. Repensando la historia argentina (1816-2016)*, Buenos Aires: Grupo Unión.

Páez de la Torre, C. (2001). *Nicolás Avellaneda*, Buenos Aires: Planeta.

Romero, J. L. (1979). *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Huemul, Colección temas básicos.

Scobie, J. R. (1968). *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino (1860-1910)*, Buenos Aires: Solar/Hachette.

Sociedad Rural Argentina (1928). Anuario: Estadísticas económicas y agrarias, No. 1, Buenos Aires.

Vázquez-Presedo, V. (1979). *El caso argentino. Migración de factores, comercio exterior y desarrollo, 1875-1914*, Buenos Aires: Eudeba.