

Ensombrecidas estadísticas agrarias en un país agrícola. Un análisis comparativo de la información estadística agrícola producida en EE.UU. y Argentina

Overshadowed agrarian statistics in an agricultural country. A comparative analysis of agricultural statistical information produced in the US and Argentina

García-Bernado, Rolando; Carrozza, Tomás

 Rolando García-Bernado

rgarciabernado@gmail.com

Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI) y el Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT).

Buenos Aires, Argentina

 Tomás Carrozza

tomascarrozza@gmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, Argentina

FIGEMPA: Investigación y Desarrollo

Universidad Central del Ecuador, Ecuador

ISSN: 1390-7042

ISSN-e: 2602-8484

Periodicidad: Semestral

vol. 16, núm. 2, 2023

revista.figempa@uce.edu.ec

Recepción: 21 Marzo 2023

Aprobación: 30 Junio 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/624/6244272002/>

DOI: <https://doi.org/10.29166/revfig.v16i2.4497>

Autor de correspondencia: rgarciabernado@gmail.com

Cómo citar: García-Bernado, R., & Carrozza, T. (2023).

Ensombrecidas estadísticas agrarias en un país agrícola. Un análisis comparativo de la información estadística agrícola producida en EE.UU. y Argentina. *FIGEMPA: Investigación y Desarrollo*, 16(2), 13-22. <https://doi.org/10.29166/revfig.v16i2.4497>

Resumen: En este artículo cotejamos la extensión y calidad en estadísticas nacionales agrarias de Argentina con las de Estados Unidos. Para ello, comparamos las mediciones censales más recientes de ambos países desde una perspectiva multidimensional que abarca el tipo de dato, su presentación, la gestión institucional estadística y la cercanía respecto de las recomendaciones de FAO. Evaluamos asimismo el rol que los estudios extracensales cumplen en cada caso. Argumentamos que las estadísticas estadounidenses resultan más abarcativas y accionables porque tienen un objetivo de construcción de política pública. Proponemos además otras hipótesis para explicar esta desigualdad estadística y una agenda de actualización.

Palabras clave: agricultura, economía agraria, política agraria.

Abstract: In this article we compare the extent and quality of national agricultural statistics in Argentina with those of the United States. To do this, we compare the most recent census measurements of both countries from a multidimensional perspective that encompasses the type of data, its presentation, institutional statistical management and proximity to the FAO recommendations. We also evaluate the role that extra-census studies play in each case. We argue that US statistics are more comprehensive and actionable because they have a public policy construction objective. We also propose other hypotheses to explain this statistical inequality and an update schedule.

Keywords: agriculture, agrarian economy, agrarian policy.

NOTAS DE AUTOR

rgarciabernado@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Desde 1950 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuenta con un programa de unificación de definiciones y métodos de medición para censos agrícolas (World Programme for the Census of Agriculture o WCA). A la vez, FAO realiza regularmente acciones en pos de la unificación estadística y el mejoramiento de la calidad de las mediciones intercensales -como el Statistics Quality Assurance Framework (SQUAF) y la plataforma CALIPER-, poniendo el foco en países poco desarrollados (FAO, 2016; Jorner y Vogel, 2010). Aun así, las estadísticas producidas por estados nacionales bajo la gobernanza de FAO siguen siendo ampliamente divergentes y el abanico de calidad y disponibilidad es variado (FAO, 2020).

En países desarrollados y semidesarrollados, no obstante, tiende a haber mejores estadísticas agrarias (FAO, 2020). Argentina es un ejemplo de un país semidesarrollado y periférico en el que la agricultura es una actividad relevante. El país cuenta con buenos estándares y experiencia en estadísticas, aunque sus estadísticas agrarias han recibido históricamente poca atención. Debido a su capacidad de producir estadísticas económicas con regularidad, y el hecho de que la economía argentina depende en gran medida de la producción y exportación de productos agrícolas (Arceo y González, 2011; Diamand, 1972; Rapoport, 2000), es una prioridad debatir la calidad y extensión de las estadísticas agrarias del país. Este trabajo se propone tomar a Estados Unidos (EE.UU.) como referencia para una comparación estadística que permita comprender mejor los alcances y limitaciones de las estadísticas agrarias argentinas.

EE.UU. es un benchmark para las estadísticas económicas en todo el mundo. Sus estadísticas agrícolas se caracterizan por ser ambiciosas, abarcativas, exhaustivas y multidimensionales. EE.UU. cuenta con un instituto específico dedicado a la producción de estadísticas agrícolas (National Agricultural Statistics Service [NASS], que depende del United States Department of Agriculture [USDA]) y cuenta con un registro de censos único en el mundo.

Las economías argentina y estadounidense juegan un papel fundamental en el sistema agroalimentario mundial como productores de alimentos. En ambos países se realizan censos agropecuarios (CA) con regularidad. Al ser la principal herramienta de estadística agraria, la comparación de la producción de estadísticos de cada nación debe concentrarse principalmente en el análisis de los datos censales. En el siguiente apartado tomamos de referencia los últimos censos disponibles para cada caso para una comparación detallada.

Los censos agrícolas

Argentina cuenta con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), dependiente del Ministerio de Economía. INDEC produce los indicadores económicos más relevantes del país, incluyendo las cuentas nacionales, los censos de población, y el CA. En EE.UU., esta última función la cumple NASS. El Census of Agriculture de EE.UU. es un conteo exhaustivo de unidades productivas y personas a cargo de ellas. Se realizó por primera vez en 1840 y luego cada diez años hasta 1925, cuando comenzó a ser realizado quinquenalmente.

A 2020 han sido realizados 28 CA. En Argentina, el antecedente a los CA es el Censo General de la Provincia de Buenos Aires de 1881 (Azcué Ameghino, 1997). El primer CA se desarrolló en 1888 y el siguiente en 1895. Luego, se sucedieron distintas formas de recolectar información sobre ganadería y agricultura, repitiéndose el cotejo general en 1908 y 1914.

Los siguientes CA fueron realizados en 1937, 1947, 1960 y 1969, aunque INDEC considera fallido al último. En 1968 se crea el INDEC a través de la ley 17.622 y el decreto 26.464, que establecen el sistema estadístico nacional. El decreto plantea que los CA deberán realizarse quinquenalmente en los años terminados “en dos y en siete”, aunque estos plazos nunca serán cumplidos.

El siguiente censo es de 1988. Es el primero adecuado al programa internacional de FAO (INDEC, 2018). Los siguientes fueron realizados en 2002, 2008 y 2018. El CA de 2002 fue exitoso y es utilizado académicamente. El conteo de 2008, en cambio, es considerado fallido por INDEC: sólo pueden tomarse por válidos algunos registros parciales de varias provincias (INDEC, 2009). La falla se originó en las dificultades en la realización del trabajo de campo que coincidió con el conflicto rural más importante de las últimas décadas (Barsky y Dávila, 2008), y en un momento en el que el organismo estadístico era foco de fuertes críticas. Finalmente, el CA de 2018 ha sido -en líneas generales- exitoso. En resumen, puede apreciarse que Argentina solo cuenta con tres censos agrícolas “recientes” disponibles, señal de la debilidad de las estadísticas agrarias del país.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Comparación entre CA recientes

En este apartado proponemos un conjunto de criterios para comparar los censos recientes de Argentina (2018) y Estados Unidos (2017) y los datos censales históricos. Calificamos cada variable de acuerdo a un rango de tres categorías básicas de calidad (alta, media, baja). Al interior de los nueve criterios propuestos, una primera dimensión es la asociada a “producción y divulgación de datos” (variables A a E) y una segunda dimensión incluye los asociados a la “gestión institucional de la información estadística” (variables F a H) (Ver Tabla 1).

- A) Respecto del cumplimiento del estándar internacional, ambos censos relevan los ítems esenciales solicitados por FAO para unificar censos internacionalmente (FAO, 2020). Estos ítems incluyen la identificación y ubicación geográfica de la explotación, la condición jurídica de su persona a cargo, sexo, edad, principal actividad, área de explotación, tipos de uso y tenencia de la tierra, riego, cultivos temporales y permanentes, uso de fertilizantes, sistemas y datos generales de ganadería y tamaño del hogar. Ambos censos cumplen agregan incluso información no solicitada. Aunque el tipo de información agregada es distinta en cada caso: Argentina ha cubierto actividades productivas no principales, EEUU también, pero además incluye preguntas económicas.
- B) La accesibilidad de los datos puede ser entendida como la facilidad o dificultad para acceder a toda la información derivada de los censos y/o fuentes extracensales de carácter estatal. Esto implica a todas las tareas asociadas al procesamiento de los mismos, su disponibilidad pública, su compatibilidad con las diferentes necesidades de los usuarios. NASS ha generado un soporte digital accesible que a la vez se encuentra en continua mejora mediante la generación de nuevas herramientas de búsqueda y comparación (ver <https://quickstats.nass.usda.gov/>). El organismo además publica varios documentos que resumen aspectos claves del censo y diversas piezas audiovisuales de divulgación. Existe pues una articulación precisa entre la generación de datos y su comunicación, la “devolución” sintetizada hacia los proveedores de datos (empresarios y trabajadores agrícolas), los usuarios no productivos (académicos y policy makers) e incluso público no experto.

Para Argentina existe una experiencia positiva de accesibilidad digital con el último censo, que dispone una gran cantidad de información de manera sencilla a través de un portal de consultas (ver <https://consultascna2018.indec.gob.ar/>) y un cronograma de lanzamientos de los diferentes componentes del censo que se ha cumplido. En una entrevista como parte de esta investigación fue señalado que el uso de TICs para la realización del operativo censal permitió una mayor velocidad en la generación y procesamiento de los datos que se reflejó en el rápido lanzamiento público de los mismos y la calidad de los datos preliminares, que presentaron poca distancia respecto de los definitivos.

- C) En la generación de datos económicos existen diferencias muy amplias. El CA argentino está centrado en variables productivas. Su definición de unidad de análisis (500 m² de tierra con fines agrícolas) marca un sesgo importante en el espectro estadístico. En cambio, la unidad de análisis del CA de EE.UU. es económica (toda unidad que venda más de mil dólares anuales en productos agroalimentarios). Esta definición, junto al relevamiento de dimensiones económicas, determinan que el CA sea instrumental para medir la producción de valor: mide facturación, costos de producción, subsidios, alquileres, maquinaria agrícola, energías renovables, prácticas de comercialización y tiempo de trabajo por fuera de la actividad agrícola de las personas responsables.

Mientras que las dimensiones productivas y del mundo del trabajo son importantes en el CA argentino -incluso releva más información sobre tareas de la fuerza de trabajo que el CA de EE.UU.-, las dimensiones económicas no son relevadas en términos monetarios, limitando la capacidad social de comprensión de la actividad en términos económicos. En el caso argentino, los datos económicos son sumamente complejos de estimar. El carácter privado de algunas fuentes con las que se suele suplantar esta carencia expone las estimaciones económicas a razonables cuestionamientos. Esto a su vez repercute en la falta de calidad estadística para construir políticas para el sector.

- D) En el aspecto demográfico ambos censos relevan sexo y edad de las personas al frente de la producción. El CA de EE.UU. releva además el origen (*Hispanic, Latino, Spanish*, etc.) y la raza (*White, African American, American Indian or Alaska Native* -y la tribu específica *Asian, Native Hawaiian or Other Pacific Islander*) de las personas involucradas en decisiones. El CA argentino releva el nivel educativo

de los encargados. Si bien ambos censos generan datos demográficos de decisores, el CA argentino no profundiza en el perfil demográfico sino exclusivamente del respondiente.

- E) Los CA son “fotos” de un momento determinado pero la riqueza del análisis aparece en la comparación intercensal que permite reconstruir procesos sociales. La calidad de la información es pues resultado de un proceso acumulativo. NASS ofrece información histórica con comparabilidad para Censos y estudios extracensales entre 1997 y 2020 y trabaja en herramientas que permitan generar comparaciones entre múltiples censos. A través de otras indagaciones, resulta posible acceder a todas las tablas desde el primer censo realizado y conocer el detalle de los cambios en el tiempo. A su vez, quickstats permite generar tablas comparativas de todos los datos existentes compatibles censales y extracensales.

INDEC por su parte no cuenta con una herramienta de comparación digital intercensal de modo que el acceso a los datos resulta un proceso por momentos engorroso que, a su vez, se ve dificultado por las fuertes limitaciones para poder realizar comparaciones. La posibilidad de comparación con censos previos es limitada por las razones ya mencionadas. El acceso a datos es limitado a los CN de 1988, 2002 y 2018. No existe repositorio público digital para ningún censo previo. También existen grandes diferencias en la accesibilidad a estudios que profundicen aspectos productivos, demográficos y económicos que por su especificidad no puedan ser abordados en los CA. Los estudios extracensales permiten a su vez contar con datos en los períodos entre censos, validar datos censales, tener continuidad estadística y aportar a la mejora de los instrumentos de relevamiento.

En EE.UU. los estudios extracensales son comprendidos como un continuo que permite complementar los periodos sin datos y obtener información estratégica que por su grado de variabilidad no termina por ser representativa a nivel censal. En general, se realizan encuestas de carácter anual, censos y estudios particulares sobre actividades económicamente complejas[1]. NASS centraliza toda la información, la cual es lanzada periódicamente y publicada en una web que permite realizar comparaciones.

En Argentina, atendiendo a esta misma preocupación, en 1988 se consideró necesario complementar los CA con encuestas parciales. Esta función auxiliar al CA intentó ser cubierta mediante la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). La ENA inició en 1993 y fue discontinuada en 2007. Actualmente los datos provenientes de esta encuesta se encuentran sólo parcialmente disponibles.

Las mediciones agrícolas extra censales de carácter público son limitadas, destacando la realizada por Estimaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri) que releva datos de superficie y producción para 23 cultivos. No se cuentan con datos directos de este nivel para ganadería. El vacío estadístico entre censos en ocasiones puede ser compensado con fuentes parciales de información, incluyendo algunas privadas. Por ejemplo, existen algunas estadísticas del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de cámaras de comercio y agroindustriales -como la Bolsa de Comercio de Rosario y Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina- y algunas estadísticas provinciales. También fuentes de información económica privadas como la revista Márgenes Agropecuarios son frecuentemente utilizadas.

Otra serie de criterios de comparación hacen a la gestión institucional de la producción y difusión de datos estadísticos. Proponemos tres medidas, la estructura de gestión, la consolidación cultural-institucional de las mediciones y la accionabilidad de la información (respecto, principalmente, de creación de política pública informada).

- F) La primera dimensión es la referida a la estructura de gestión para la construcción y difusión de los CA, esto es, las capacidades para llevar a cabo los operativos desde la planificación hasta la entrega de los reportes finales. EE.UU. es ejemplar a nivel internacional. USDA posee una estructura de gestión

abocada específicamente al trabajo en el censo que funciona entre operativos para mejorar en forma constante el relevamiento de datos. Uno de sus pilares es el trabajo sistemático de los equipos en torno las problemáticas censales. El operativo censal es principalmente por correo y logra una cobertura mayor al 70%.

En Argentina, el último operativo censal mostró ciertas mejoras en torno a la obtención de datos y el uso de tecnología. Se utilizaron tabletas para enviar datos sincrónicamente a una terminal centralizadora. En una entrevista con personal encargado del CA, se nos comentó que esto permitía corregir en el acto preguntas que habían sido mal respondidas. La implementación de tabletas permitió acelerar el procesamiento y evitó discrepancias entre resultados preliminares y definitivos. Sin embargo, la estructura de gestión del área de CA es mínima en INDEC. La lógica de los operativos en Argentina es la construcción de equipos ad hoc, que comienzan “desde cero” cada operativo, perdiéndose una expertise valiosa en cada oportunidad.

- G) En el plano de los concesos culturales en torno a los datos existen también grandes diferencias. Mientras que en EE.UU. los grupos de interés comparten una visión similar sobre la relevancia de censo y su carácter estratégico para comprender las realidades del sector, en el caso argentino hay fuertes detractores. No hay un uso explícito de la información de los censos para construir política agraria, por lo que no existen sectores sociales que “se apropien” de la herramienta para sí, dándole legitimidad. En este sentido, el CA argentino resulta más una formalidad legal a cumplimentar que una instancia de construcción de información para la toma de decisiones públicas.
- H) Los censos son una herramienta para la generación de políticas públicas. Pero para que la herramienta sea utilizada se requiere el movimiento de fuerzas sociales e institucionales. En EE.UU. se destaca que la generación de datos censales informa la discusión política de una agenda diversa, incluyendo la discusión periódica de la farm bill, que define el esquema de subsidios que va a recibir el sector. Por lo tanto, el censo tiene un uso concreto que interesa a todos los actores, privados y públicos, mientras que justifica y viabiliza su realización periódica.

En Argentina hay un déficit importante de uso de la información censal y resulta escasa su influencia en la generación de políticas públicas. Aun cuando las decisiones de política agraria podrían beneficiarse de ellas, las estadísticas agrarias parecen jugar un papel mínimo en las definiciones y los resultados de los censos no tienen un impacto directo en la agenda política sectorial.

REFLEXIONES FINALES

Hemos analizados las estadísticas agrarias argentinas tomando como referencia las estadounidenses. Si bien ambas naciones cumplen con los requerimientos de FAO, las distancias crecen por la disponibilidad de datos históricos. Institucionalmente las diferencias se acrecientan también por la creación de relevamientos extracensales específicos, la estructura de gestión y difusión de datos censales -débil y discontinua en Argentina-, la cultura de utilización de datos y su aplicabilidad a la construcción de políticas públicas.

Argentina ha hecho grandes esfuerzos en 2018 para relevar con mayor precisión aspectos fundamentales de la actividad. Sin embargo, en comparación con las estadísticas estadounidenses el relevamiento es mucho menos ambicioso. Al modo de los CA previos, el CA 2018 desconoce variables económicas fundamentales. Existe un agravante en que estas ausencias críticas han sido

señaladas hace al menos veinticinco años (por ejemplo, en Azcuy Ameghino, 1997). También existen señalamientos académicos sobre la cobertura del último CA (Soverna, 2021), que no hemos expuesto por razones de espacio.

Las carencias estadísticas argentinas son suplidas en ocasiones por fuentes privadas y de forma parcial, lo que obliga a los investigadores y policy makers a utilizar fuentes de menor confianza, que ensombrecen el

debate público sobre política agraria. Es por ello que las estadísticas argentinas requieren una actualización, que puede surgir del ejemplo de otros países, adecuándose a las realidades propias. En un país tan extenso donde la ruralidad ocupa un rol central, pero que está sujeto a un proceso de reducción, desvanecimiento y concentración económica casi en toda su geografía, es necesario contar con mejores relevamientos económicos para intervenir y morigerar los efectos de la concentración propia de la dinámica capitalista.

Asimismo, informar la discusión pública en Argentina puede colaborar en combatir desentendimientos que históricamente han marcado una fragmentación entre el mundo productivo y el académico, donde se señalan para momentos idénticos panoramas y realidades sobre la producción agraria contradictorios y en conflicto. La construcción de un organismo específico dentro de INDEC o MinAgri podría garantizar la continuidad de equipos en la producción de datos vinculados a la agricultura y de los censos, generando un expertise valioso y necesario para fortalecer la institucionalidad estadística nacional.

Finalmente realizar el censo con mayor frecuencia, tal vez incluso sacrificando extensión, resulta fundamental para evitar espaciamientos en el tiempo y arbitrariedades en los momentos de realización que debilitan la institucionalidad estadística argentina.

REFERENCIAS

- Arceo, N. y González, M. (2011) *El papel del sector agropecuario pampeano en la economía argentina. Una visión de largo plazo*. En Fraschina, J.S. y Vázquez Blanco, J.M. (Eds.), *Aportes de la economía política en el bicentenario* (pp. 275-298) Buenos Aires: Prometeo.
- Azcuy Ameghino, E. (1997) El censo agropecuario argentino de 1988 y el norteamericano de 1992: comparaciones y problemas. *Ciclos*, 13(2), 172-193.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008) *La rebelión del campo: Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Diamand, M. (1972) La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12, 1-24.
- FAO (2016) *Programa mundial del Censo Agropecuario 2020, No. 15*. Roma: FAO.
- FAO (2020) *Evaluation of FAO's Statistical Work*. Roma: FAO.
- Jorner, U. y Vogel, F.A. (2010) *Quality in Agricultural Statistics*. En Benedetti, R., Bee, M., Espa, G. y Piersimoni, F. (Eds.), *Agricultural survey methods* (pp. 267-276) Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Rapoport, M. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* Buenos Aires: Ediciones Macchi.

NOTAS

[1] A 2022, NASS dispone de información para los siguientes estudios extra censales: censo de Acuicultura; censo de Especialidades en Horticultura; Riego y manejo de agua; Marketing local de alimentos; Orgánicos; Encuesta nacional de clasificación de agricultura; Tenencia, propiedad y transición en tierra agrícola. Títulos han sido traducidos por los autores. Ver <https://www.nass.usda.gov/Publications/Highlights/index.php>