

LA POLÍTICA AGRARIA EN TIEMPOS DE *LA GRIETA*

Argentina (2003-2019)

Mario Lattuada

COLECCIÓN UAI – INVESTIGACIÓN

UAI EDITORIAL

teseo 

LA POLÍTICA AGRARIA EN TIEMPOS DE *LA GRIETA*

Mario Lattuada

La política agraria en tiempos de *la grieta*

Argentina (2003-2019)

Colección UAI - Investigación

UAI EDITORIAL

teseo 

Lattuada, Mario

La política agraria en tiempos de *la grieta*: Argentina (2003-2019)
/ Mario Lattuada. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2021.

302 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-283-7

1. Política Agraria. 2. Gobierno Nacional. 3. Argentina. I. Título.
CDD 320.982

© UAI, Editorial, 2021

© Editorial Teseo, 2021

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232837

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son res-
ponsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Dr. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rectora Académica: Dra. Ariana De Vincenzi

Vice-Rector de Gestión y Evaluación:

Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Investigación: Dr. Mario Lattuada

Vice-Rector de Extensión Universitaria: Ing. Luis Franchi

Vice-Rector de Administración: Dr. Alfredo Fernández

Decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas:

Dr. Marcos Córdoba

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Dra. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Dr. Alejandro BOTBOL

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación TESEO* - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°: 26.899 sobre *Repositorios digitales*

institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Índice

Abreviaturas y siglas	15
Introducción	17
1. Administración pública sectorial y capacidades estatales ..	31
2. Política de tierras	71
3. Políticas para la agricultura familiar y el desarrollo rural ...	99
4. Políticas para la agricultura comercial exportadora	131
5. Resultados	161
6. Alianzas y conflictos	209
Conclusiones	251
Fuentes y bibliografía	279

Abreviaturas y siglas

- AF – Agricultura Familiar
BCRA – Banco Central de la República Argentina
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM – Banco Mundial
CANPO – Corriente Agraria Nacional y Popular
CEPAL – Comisión Económica para América Latina
CFA – Consejo Federal Agropecuario
CIPAF – Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
CNA – Censo Agropecuario Nacional
CONINAGRO – Confederación Intercooperativa Agropecuaria
CRA – Confederaciones Rurales Argentinas
DIPROSE – Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
DNU – Decreto de Necesidad y Urgencia
EAP – Establecimiento agropecuario
FAA – Federación Agraria Argentina
FADA – Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina
FAO – Food and Agriculture Organization
FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FoNAF – Foro Nacional de la Agricultura Familiar
FoNAF – Federación de Organizaciones Nacionales de la Agricultura Familiar
IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INTA – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPCVA – Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina
MAGYP – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MINAGRO – Ministerio de Agroindustria
MNCI – Movimiento Nacional Campesino Indígena
MOCASE – Movimiento Campesino de Santiago del Estero
NEA – Provincias del nordeste
NOA – Provincias del noroeste
ONCCA – Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario
ONG – Organización no gubernamental
PEA – Plan Estratégico Agroalimentario
PEN – Poder Ejecutivo nacional
PRO – Propuesta Republicana
PROHUERTA – Producción para la Autoproducción de Alimentos
PROINDER – Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PSA – Programa Social Agropecuario
PROSAP – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PYMES – Pequeñas y medianas empresas
REAF – Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
RENAF – Registro Nacional de la Agricultura Familiar
RENATEA – Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores Argentinos
RENATRE – Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores
SAF – Secretaría de Agricultura Familiar
SAFCyDT – Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial
SAGPYA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SENASA – Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria
SRA – Sociedad Rural Argentina
SSAF – Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural
UCAR – Unidad para el Cambio Rural

Introducción

A menudo hay una disparidad sistémica entre lo que las personas *piensan* que hacen, lo que *dicen* que hacen y lo que en verdad *hacen*.

Bronislaw Malinowski (1926)

El estudio de las *políticas públicas* no es un objeto tradicional de la antropología social; sin embargo, desde fines de siglo xx y con particular intensidad a partir de la primera década del presente siglo, su crecimiento ha sido relevante¹, y sus contribuciones y métodos son empleados por otras ciencias sociales identificadas con su abordaje, así como ella se aprovecha de los aportados por aquellas en un intercambio fructífero.

Desde este campo, Shore y Wright (1997) sostienen que la política, como los mitos, proveen una zona de alianza, una manera de unir a la gente en pro de una meta o finalidad común y un mecanismo para definir y mantener las fronteras simbólicas que separan un “nosotros” de un “ellos”.

Un fenómeno de estas características ha ocupado un lugar destacado en la política argentina durante las últimas dos décadas sintetizado en el término la “grieta”. Una fractura que marca la diferenciación y enfrentamiento político

¹ Una manifestación de la importancia de esta temática en la disciplina ha sido la constitución formal del Interest Group for the Anthropology of Public Policy, al interior de la American Anthropological Association, que registró más de 1.800 miembros en 2012.

de facciones mayoritarias de la sociedad, de la que el campo académico no ha estado excluido.

Una *grieta* que, en la construcción de los discursos políticos y acciones consecuentes, como la dualidad estructural en los mitos², se traduce en una serie de oposiciones o antinomias: populismo/liberalismo, autoritarismo/república, pueblo/oligarquía, industria/campo, agricultura familiar/agricultura comercial, agroecología/agro-negocio, corrupción /anticorrupción. Como afirma Lévi-Strauss (1968: 189): “Nada se asemeja más al pensamiento mítico que la ideología política. Tal vez ésta no ha hecho más que reemplazar a aquél en nuestras sociedades contemporáneas [...]”³.

“La grieta” es una expresión para denominar una división binaria de la sociedad argentina entre partidarios de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) que le sucedió (Zunino *et al.*, 2015), recreando en cierto modo la vieja antinomia entre peronistas y antiperonistas de mediados de siglo xx, o las más remotas de civilización y barbarie, o unitarios y federales.

Entre los años 2007 y 2019, *la grieta* fue en constante aumento, y se profundizó a partir de 2008 con el extenso conflicto entre el campo y el gobierno que llevó más de cuatro meses de piquetes y cortes de rutas en protesta contra los impuestos por exportaciones, al que se incorporaron los medios de comunicación masivos tomando partido como oficialistas u opositores, lo cual potenció el conflicto.

2 El mito crece porque la contradicción entre dos términos opuestos es binaria, esto es, la asimetría que le da vida resulta irresoluble: *el pensamiento mítico procede de la toma de conciencia de ciertas oposiciones.*

3 Fair (2015) realiza una exhaustiva revisión de diferentes autores en el análisis estructuralista de los mitos como factor político.

Esta división resultó funcional en la construcción de poder, promovida por ambos bandos en el marco de la construcción de sus respectivas estrategias electorales de 2015 y 2019. La *grieta* ha sido alentada desde los medios públicos oficiales y paraoficiales, pero también desde medios de comunicación masivos y las redes sociales, y esto generó consecuencias negativas, en ambos casos, para quienes deseaban continuar a cargo del control del Estado.

Como lo demuestran Muñoz y Retamozo (2008), la retórica y el discurso político constituyen en cierto modo acciones políticas a partir de los usos performativos del lenguaje con consecuencias en la estructuración del campo político, asociadas a la búsqueda de los consensos necesarios para la construcción de hegemonía. Esto supone, como una de las herramientas de construcción de esa hegemonía, un discurso que produce articulaciones y exclusiones que contribuye a delimitar el campo de acción de los sujetos políticos.

Para la reafirmación e identificación de estos consensos, se requiere, a la vez, establecer una diferenciación, el *contradestinatario del discurso político* que permite reafirmar la identidad grupal, deslegitimar al adversario o enemigo político y disuadir a los terceros indecisos de sumarse al campo contrario.

Néstor Kirchner utilizó este recurso para reconfigurar la hegemonía luego de la crisis de la Argentina de 2001 desplazando el eje de la confrontación del “pueblo contra la clase política” expresado en la consigna “Que se vayan todos”. En el discurso de Néstor Kirchner, y más tarde de Cristina Fernández de Kirchner, los contradestinatarios han ido cambiando en diferentes momentos, pero en general se encuentran asociados o reunidos en el “neoliberalismo”, “la década de los noventa”, “los privatizadores”,

“el individualismo”, “la vieja política”, los cuales podían encarnar, según las diferentes coyunturas y contextos, los gobiernos previos, la oposición política, el FMI, el campo, la soja, o la oligarquía terrateniente. Estos eran considerados responsables de la crisis que ha dejado como víctimas desocupados y excluidos, buena parte de ellos integrados a los movimientos sociales y piqueteros, y los trabajadores, “el pueblo”, cuya representación de intereses era asumida por el gobierno y su líder para devolverles el bienestar perdido a partir de la mitificación del Estado como garante y compensador de las asimetrías existentes (Muñoz y Retamozo, 2008).

El conflicto de 2008 entre el gobierno y el sector agropecuario exportador puso de manifiesto lo que el discurso previo anunciaba, desvelando el trasfondo de una estrategia de construcción de poder que los escritos y opiniones del historiador y politólogo Ernesto Laclau⁴, con influencia en los círculos intelectuales de los gobiernos kirchneristas, sostenían sobre la política, el populismo y la construcción de hegemonía.

Laclau sostiene que, en las sociedades democráticas donde existe libertad de elección ante diferentes posibilidades o alternativas, se expresa el principio de división social a partir del cual se generan antagonismos. Por lo tanto, la democracia requiere la oposición entre adversarios. Esa confrontación tiene que estar sometida a reglas, pero debe existir. En ese antagonismo, cuando las masas populares excluidas se incorporan a la arena política, surgen formas de liderazgo, como el populismo, que no son ortodoxas desde el punto de vista liberal democrático. Pero el populismo, lejos de ser un obstáculo, garantiza la demo-

⁴ Laclau (2005); Laclau y Mouffe (2015); *Clarín-Revista* Ñ (21/05/2005); *La Nación* (10/07/2005); *Página 12* (25/04/2005); *NU Digital* (2011), bit.ly/3q94hLL (consultado el 08/04/20).

cracia evitando que esta se convierta en mera administración, es decir, pura estructura administrativa sin proyectos políticos en pugna. Laclau destaca en su teoría la importancia que tiene lo que denomina el “antagonismo administrado”, en el cual la izquierda y la derecha puedan participar de un mismo juego institucional en beneficio de lo que considera una sociedad más sana.

Sarlo (2013), desde una visión crítica, interpreta que Laclau considera el kirchnerismo como un populismo todavía incompleto, que necesita afirmar

el corte político que constituye al pueblo, profundizando la división de la sociedad entre los de abajo y los de arriba y, si es necesario, que rompa los marcos institucionales que puedan ser obstáculos a la dinámica de la decisión política; que defina el conflicto y no se confunda: los adversarios son siempre enemigos.

Para la autora,

Laclau no está interesado en el trámite de las decisiones políticas (que son monopolio del líder); se conforma con la legitimidad electoral de origen como base de una democracia populista. El reformismo democrático tramitado en las instituciones no solo tiene como destino el fracaso sino que no merece ser nombrado como política, es solo administración. La épica de lo político se sostiene en el corte, no en el gradualismo. Para Laclau, al trazar una frontera que define al pueblo, la política ha cumplido su función fundadora y se trata, de allí en más, de las victorias que obtiene ese pueblo (o su dirigente) en una larga guerra de posiciones (Sarlo, 2013: 25, 27).

En cualquier caso, tanto para Laclau como para los gobiernos kirchneristas, se libraba una guerra de posiciones, y para salir bien de ella debía profundizarse el sentido de las políticas que implementaban, distinguiendo clara-

mente entre sus *adversarios* y *enemigos*⁵. Entre estos últimos, se erigió a partir de 2008 el sector productor agroexportador –“los piquetes de la abundancia”–. Para Laclau, en esa guerra el gobierno debía animarse a dar pasos audaces, como la creación de una junta nacional de granos o el aumento del nivel existente de las retenciones al campo, pero siempre en el marco del “antagonismo administrado”.

El juego de este *antagonismo administrado* continuó aún luego de que asumiera el poder la administración de Macri en diciembre de 2015, aunque los actores cambiaron sus posiciones y roles y los instrumentos de confrontación pública fueran otros⁶.

Los contradestinatarios del discurso no suelen ser un ente inerte, y supieron construir una cohesión contrahegemónica a partir de un discurso y retórica en espejo, en el cual todos los males se atribuían al *populismo* personificado en los gobiernos kirchneristas, mientras que Mauricio Macri se erigía como el garante de la libertad y la república, y el libre mercado, que auguraba inversiones y crecimiento económico, reemplazaba en su función simbólica al mito del Estado.

El resultado desde el punto de vista político fue el de victorias pírricas para ambas posiciones que promovieron la permanencia de *la grieta* sin solucionar los problemas estructurales del país, demostrando en todo caso una alternancia sin hegemonías.

⁵ Laclau diferencia a los “adversarios” que establecen diferencias dentro de una orientación de un proyecto similar como Sergio Massa, de los “enemigos” que “se presenta[n] como una alternativa radical frente a todo el modelo”, como Mauricio Macri (*NU Digital*, 2011).

⁶ Las cadenas nacionales fueron reemplazadas por los *trolls* de las redes sociales, y los piquetes de la abundancia, por los piquetes de los excluidos. Asimismo, los medios masivos de comunicación se transformaban en número y participación del mercado en función del cambio de orientación de los flujos de financiamiento del Estado.

En este contexto, la Argentina rural mantuvo su dualidad, y los resultados demostraron que las tendencias estructurales en lo social y económico continuaron sin mayores alteraciones a pesar de las distintas políticas que implementaron gobiernos tan diferentes como el de Néstor Kirchner, el de Cristina Fernández y el de Mauricio Macri.

El sector de la producción agroexportadora de granos y carnes, instalado en determinado momento como uno de los principales “enemigos” del gobierno de Fernández de Kirchner y promovido como aliado por la administración Macri, confirmó una vez más la tesis que Obschatko (1988) planteara a fines de la década de 1980: su evolución y competitividad no es resultado directo de los incentivos de las políticas neoliberales ni de los intentos de reformas estructurales, sino de su capacidad permanente de innovación e incorporación de tecnología.

Los sectores sociales integrantes de la “agricultura familiar”⁷, su visibilidad y la puesta en agenda pública de sus problemas y necesidades han estado siempre asociados a los gobiernos peronistas, y el *kirchnerismo* no fue la excepción. Pero allí quedaba sin resolver la sorda confrontación entre las visiones encontradas de aquellos que promovían su desarrollo a partir de la organización económica y social e incorporación al mercado, y las de quienes priorizaban la organización política e inclusión en una economía popular relativamente aislada, basada en la *agroecología* y la *soberanía alimentaria* que combatiera al agronegocio. Esta problemática fue en cierto modo ajena en la percepción *macrista* de “el campo”, la que se

⁷ Entendida en sentido amplio como la población rural de escasos recursos que incluye desde los productores agropecuarios con insuficientes recursos productivos y capital, que trabajan con mano de obra familiar, hasta los asalariados rurales, la población rural vinculada a actividades como las artesanías, el turismo, los servicios y los pueblos originarios.

acotaba a la región pampeana agroexportadora de cultivos extensivos y ganadería bovina, mientras que la *agricultura familiar* volvía a desvanecerse o, a lo sumo, a desplazarse a un problema de contención social. En cualquier caso, ni los unos ni los otros lograron revertir la tendencia ni el ritmo de concentración económica de la estructura agraria que llevó a una desaparición de alrededor del 50 % de los establecimientos agropecuarios entre 1988 y 2018, entre los que predominaban las pequeñas y medianas superficies menores a las 500 ha, y cuya intensidad no disminuyó entre 2003 y 2019.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar las políticas agrarias en la Argentina durante el período 2003-2019, deconstruir a partir de datos objetivos las dicotomías planteadas asociadas a cada gobierno –los mitos–, desmontando los discursos y sustratos ideológicos que las atraviesan de las acciones efectivas llevadas a cabo, y sus consecuencias en el sector agropecuario tanto agroexportador como de la agricultura familiar, observando sus implicancias en la estructura agraria, las decisiones de los productores, la generación de divisas, los ingresos fiscales y los bienes salarios de la población. Una serie de interrogantes orientan esta investigación:

- ¿Los gobiernos kirchneristas han sido menos favorables al sector agroexportador y el gobierno macrista a la inversa? ¿Han existido diferencias en ese tratamiento dentro de los diferentes actores que integran las cadenas agroalimentarias?
- ¿Los gobiernos kirchneristas han favorecido la agricultura familiar y el gobierno macrista al sector del agronegocio?
- ¿Los gobiernos kirchneristas han tenido un mayor desapego de las instituciones y procedimientos demo-

cráticos y la creación de capacidades estatales que el gobierno macrista?

- ¿Los gobiernos kirchneristas han sido más proclives al aumento del consumo interno y la industrialización, y el gobierno macrista a las exportaciones, intensificando la reprimarización de la economía?
- ¿Solo la evolución favorable de los precios internacionales de granos y carnes –el viento de cola– ha sido beneficiosa en los períodos de gobiernos kirchneristas y, por el contrario, no lo fue durante el gobierno macrista?
- ¿Los resultados de la orientación y las políticas agrarias de intervención ejecutadas por los gobiernos kirchneristas han sido mejores o peores que las más liberales del gobierno macrista en términos de evolución del precio de la tierra, incorporación de tecnología, financiamiento para el sector, áreas sembradas, producción, ingresos por exportaciones, consumo de la población, inclusión social y concentración económica de la estructura agraria?

El libro trata de dar respuestas objetivas a estos interrogantes. Respuestas que, como se podrá comprobar en el desarrollo del texto, no son binarias en relación directa con los dos bordes enfrentados de *la grieta*. El gobierno de Néstor Kirchner no ha sido igual al de Cristina Fernández, y tampoco lo han sido los dos períodos bajo la administración de esta última. Lo cual hace que la comparación con el gobierno de Mauricio Macri adquiera otra complejidad. Y si bien en clave política las posiciones ideológicas, los discursos, algunas acciones y las alianzas y conflictos generados contribuyen a alimentar el relato bipolar, los resultados los relativizan y, en ciertos casos, los contradicen.

Una vez más, se podrá comprobar que ciertas tendencias estructurales se imponen sobre la política y las intencionalidades de los actores, y que se requiere una revisión de ideologías y diagnósticos en función de las transformaciones que el sector agropecuario ha tenido en las últimas décadas.

El abordaje de las políticas públicas desde la antropología social (Shore, 2010: 44) recoge en forma tardía, pero no por eso menos importante, varias enseñanzas de la ciencia política, como el considerar los contextos en los cuales aquellas se desenvuelven, así como el hecho de que las políticas pueden ser producto tanto de la acción o de la *inacción* del Estado, como de la “no decisión” o “indecisión” de los actores (Page, 2006: 220). Las directrices para el estudio de las políticas públicas fueron planteadas hace más de cuatro décadas en el trabajo clásico de Oszlak y O’Donnell (1978) y mantienen su vigencia, como puede observarse en la implementación que realiza uno de los autores en el análisis de la reforma agraria chilena, un extenso proceso histórico que atraviesa gobiernos de muy diferente signo político (Oszlak, 2015).

En esta línea de pensamiento, hemos realizado estudios previos sobre las políticas agrarias en la Argentina (Lattuada, 1986, 1988), que sirven de antecedente para este trabajo, probablemente el último de la saga. Aquí nos proponemos analizar el contexto político, social y económico de la Argentina entre 2003 y 2019, y las políticas públicas destinadas al sector agropecuario que, en algunos casos por acción y otros por omisión, contribuyeron a construir una *variable dicotómica o binaria*⁸ a partir de la cual se caracterizó la denominada “grieta” y se desplegaron alian-

⁸ En estadística se denomina “variable dicotómica” o “binaria” a aquella que tiene solo dos formas de presentarse, es decir, que puede asumir solo dos valores posibles.

zas y conflictos. Polaridades que, de acuerdo a la hipótesis de trabajo que proponemos, no resultan novedosas, pero sí erróneas en sus interpretaciones a partir de diagnósticos desactualizados de la estructura socioeconómica argentina, y de enfoques micros, parciales o segmentados del sistema económico en general y del sector agropecuario en particular. Una realidad que sabemos diferenciada, pero que, si bien puede ser interpretada como dual y asimétrica, requiere para su análisis ser integrada y articulada desde una perspectiva holística.

Sin desconocer la existencia de un proceso histórico de concentración económica en la producción agropecuaria acentuado en las últimas tres décadas (Azcuy Ameghino y Fernández, 2019) y aceptar una clara distinción entre aquellos que se incluyen en la amplia noción de “agricultura familiar” y quienes participan de la *agricultura comercial y de exportación*, el trabajo se propone poner en tensión los argumentos que han formado parte del sustrato de los diagnósticos y discursos de los conflictos agrarios del período, en el que el debate académico ha tomado parte dando sustento y alimentando *la grieta*.

En forma esquemática, podrían sintetizarse estas posiciones, por una parte, en las visiones que asocian al actual empresariado rural con los terratenientes y la oligarquía de fines de siglo XIX, considerando la actividad primaria como extractiva y nociva para la economía nacional, así como la responsable de la exclusión y desaparición de la agricultura familiar (Pengue, 2005; Giarraca y Teubal, 2008; Castro García *et al.*, 2009; Martínez Dougnac, 2013; Wabren, 2016; Manzanal, 2017; Toledo López, 2017; Isidro y Forlani, 2019; Azcuy Ameghino, 2020), y, por otra, las posturas que destacan los procesos de transformación de la estructura social agraria a partir de un empresariado nacional moderno, eficiente y competitivo,

con un alto grado de inversión en productos y procesos de alta tecnología, integrado en redes contractuales dinámicas con participación de múltiples actores rurales y urbanos, que generan bienes salarios, divisas e ingresos fiscales indispensables para el funcionamiento de la economía y la sociedad argentina (Bisang, 2007; Barsky y Dávila, 2008; Barsky y Gelman, 2009; Hora, 2010; Anlló, Bisang y Campi, 2013; Lema *et al.*, 2018; Novaro, 2019).

En función de esta aproximación, se propone un análisis comparativo de las tres administraciones políticas (Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri) teniendo en cuenta: el contexto histórico; la organización de la administración pública sectorial y la construcción de capacidades estatales; la política de tierras y de contratos agrarios; las políticas para la agricultura familiar y el desarrollo rural; la política de ingresos para la agricultura comercial de exportación (precio internacional *de commodities*, tipo de cambio, retenciones, regulaciones comerciales, impuestos y financiamiento sectorial); los resultados obtenidos expresados en la evolución de la estructura agraria, las unidades de producción agropecuaria y el precio de la tierra, la incorporación de tecnología, la producción agropecuaria y sus exportaciones (superficie sembrada, volúmenes producidos, ingresos, composición y valor de las exportaciones); y la conformación de alianzas y conflictos en torno a las propuestas y acciones llevadas a cabo.

El trabajo contempla un abordaje diacrónico y comparativo que abarca una importante amplitud temporal (tres lustros, 2003-2019) y se basa en el análisis de fuentes primarias (censos nacionales, estadísticas oficiales y fuentes periodísticas) y secundarias a partir de una extensa y actualizada revisión bibliográfica de las diferentes variables políticas, económicas y sociales intervinientes, así como de entrevistas a informantes calificados de organiza-

ciones públicas y privadas realizadas en diferentes medios de comunicación. Estas se identifican en la última sección junto a la extensa y detallada bibliografía consultada.

Los resultados de la investigación que estamos presentando en esta introducción se exponen a continuación en seis capítulos y las conclusiones finales. El desarrollo de estos capítulos da cuenta de las principales variables propuestas para el análisis. Dos de ellos son versiones ampliadas y modificadas de artículos previamente publicados en colaboración con María Elena Nogueira (capítulo uno) y con la misma autora junto a Marcos Urcola (capítulo tres), a quienes agradezco sus importantes contribuciones y generosidad, a la vez que libero de cualquier responsabilidad sobre la interpretación de la nueva versión aquí incluida.

En el capítulo uno, se abordan las formas de organización del Estado y las capacidades políticas y administrativas construidas para llevar adelante los respectivos proyectos, indagando tanto en el grado de institucionalización de estos, las contradicciones internas y los resultados de la dinámica de las alianzas y conflictos generados a partir de los intentos de su implementación.

El capítulo dos focaliza en la política de tierras, entendida como las cuestiones que atañen al dominio, tenencia y uso del recurso, contemplando los antecedentes de períodos históricos previos, y las cuestiones centrales que fueron puestas en debate durante la etapa que abarca este trabajo.

El capítulo tres indaga las políticas de desarrollo para la agricultura familiar, las diferentes concepciones en tensión, los avances realizados en la organización social, económica y política del sector, así como la institucionalización de la cuestión dentro del Estado y las limitantes en cuanto a sus resultados y expectativas.

El capítulo cuatro analiza en detalle las políticas para el sector agroexportador de granos y carnes, en las que diversas combinaciones de precios internacionales, mercado y tipo de cambio, retenciones a las exportaciones y regulaciones comerciales, subsidios, transferencias y financiamiento sectorial inciden en las decisiones de los productores (incremento o disminución de superficies productivas, destino de superficies a las diferentes actividades y cultivos, grado de inversión de tecnología, venta o retención de parte de sus cosechas).

El capítulo quinto evalúa los resultados de esas decisiones expresados en la disponibilidad y acceso a tecnología moderna, grado de concentración de la estructura productiva, evolución de la superficie destinada a las diferentes producciones, *stock* y niveles de producción, volumen e ingresos por exportaciones, y niveles de consumo de la población.

El capítulo sexto aborda las principales alianzas y conflictos que caracterizaron el período bajo análisis teniendo como eje las políticas implementadas que afectaban al sector rural, exponiendo la diversidad y complejidad de lo que monolíticamente ha sido caracterizado como el conflicto campo-gobierno (una expresión más de *la grieta*).

Finalmente, en el apartado de las conclusiones se procede a una revisión y contrastación de las ideologías y proyectos, con las iniciativas llevadas a cabo y los resultados obtenidos, poniendo en crisis los supuestos sostenidos en la construcción de *la grieta* y advirtiendo sobre la necesidad de revisar y actualizar las ideologías y las alianzas en función de las transformaciones ocurridas en la estructura social y económica argentina de las últimas décadas.

Administración pública sectorial y capacidades estatales

Entre las principales oposiciones construidas en el discurso político que alimentó *la grieta*, se encuentran las antinomias *populismo/república* y *autoritarismo/democracia*, en las que el primer término de la relación binaria se asignaba a los gobiernos kirchneristas y el segundo, al gobierno macrista y su coalición integrada por la corriente principal de la *Unión Cívica Radical* y la *Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria* (CC-ARI).

Desde el punto de vista de la institucionalidad política democrática, la carga simbólica de estos términos implicaba que, mientras que los unos eran propensos a liderazgos personalistas, con estructuras partidarias activas solo para la formalización de las candidaturas electorales, utilizaban procedimientos a cargo del Estado que respetaban poco o nada la Constitución y la división de poderes, y eran ariscos a la construcción de institucionalidad (sanción de leyes y normas), los otros eran lo opuesto.

“Autoritarismo” y “democracia” son los conceptos principales en torno a los cuales gira la oposición binaria de la grieta. Como sostiene García Oñoro (2012), clarificar las definiciones conceptuales que los sustentan es de capital importancia para temas que despiertan adherencias ideológicas y tomas de posiciones subjetivas que distorsionan el análisis y una comprensión científica del tema, así como no menos importante resulta cotejar la teoría con la

realidad. Su trabajo nos permite recorrer con economía de esfuerzo y claridad conceptual los principales rasgos de la definición de “democracia” en la actualidad en oposición al autoritarismo y, con ello, criterios a partir de los cuales evaluar la mayor o menor aproximación de los diferentes gobiernos del período analizado a ese ideal. Así entendemos, como sostiene Dahl (1971), que la democracia ideal no existe, y que a lo sumo se puede aspirar a que un régimen sea más democrático en la medida que cuenta con la mayor presencia posible de determinadas condiciones y características que lo definen como tal. Sobre esta cuestión nos detendremos a continuación.

En la literatura académica, “democracia” reconoce un abanico de definiciones que se extiende en forma esquemática desde aquella que establece unos pocos requisitos básicos a otras de mayor complejidad y diversidad de exigencias en cuanto a las características o condiciones que debe reunir. Un ejemplo de la primera es aquella que se basa en el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados, donde rige un derecho generalizado de la población a participar en la elección de sus gobernantes, las decisiones se adoptan por la regla de la mayoría, y existen libertades de asociación, opinión, expresión, reunión, entre otras (Bobbio, 1997: 152).

En el otro extremo, la definición de “democracia” tiene requisitos que, según los diferentes autores, van bastante más allá de un procedimiento o método para escoger gobernantes o proyectos políticos y ciertas libertades y derechos básicos:

- a. la existencia del debate público con pluralidad de ideas y la más amplia participación electoral para

- elegir y ser elegido, dentro de un marco legal que reconoce las libertades ciudadanas de expresión, asociación, reunión, prensa e información alternativa (Dahl, 1971: 12);
- b. una pluralidad de partidos políticos en competencia (Bobbio, 1996: 243);
 - c. la alternancia y renovación en el poder (Bovero, 2000), dado que la característica del sistema democrático es la transitoriedad de los gobiernos (Linz, 1996: 55);
 - d. el funcionamiento de mecanismos de control y, sobre todo, de control a la concentración del poder (Sartori, 1988: 340); y
 - e. condiciones que promuevan la equidad social y el acceso a vivienda digna, salud, educación, seguridad social, entre otros (Magallón, 2003: 79; PNUD, 2004: 25).

En los hechos, ninguno de estos rasgos ha estado ausente en mayor o menor medida bajo los gobiernos kirchneristas o macristas, con mayores debilidades en los dos últimos.

Sin embargo, se sostiene que en varios países latinoamericanos, incluida la Argentina, los regímenes democráticos suelen estar atravesados por ciertas características de los regímenes autoritarios, como

la concentración y la centralización del poder en el ejecutivo, por parte de un individuo o grupo reducido y el predominio de este sobre un legislativo débil o inexistente, aunado por la pérdida de poder punitivo por parte de la rama judicial. Todo lo anterior acompañado y respaldado de un proceso de desinstitucionalización (García Oñoro, 2012: 22).

Esta particularidad, que se la identifica como un caudillismo de nueva generación, o para otros como populismo, sería facilitada por sistemas presidencialistas caracte-

rizados por un Ejecutivo fuerte como herencia histórica del periodo colonial y de la forma republicana de Estado, los que, por la forma como se encuentra estructurada la distribución del poder, tendrían una mayor tendencia a prácticas políticas de tipo personalista, debilitamiento de los partidos y polarización política (Linz y Valenzuela, 1994: 44; Riggs, 1988: 77). Los principales rasgos que lo definen son: el surgimiento de una figura carismática popular que llega al poder a través de elecciones libres, pero que intenta mantenerlo más tiempo del que originalmente fuera establecido por la norma constitucional; la concentración del poder en el Ejecutivo, con el consiguiente debilitamiento del Legislativo, que aprueba con escaso o ningún debate las iniciativas del Ejecutivo o delega en él poderes extraordinarios; y la subordinación del Poder Judicial a partir de los recursos presupuestarios y designaciones y promociones de jueces; y la supresión de mecanismos de control y rendición de cuentas a partir de subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones designando funcionarios afines al gobierno.

Estas nuevas formas de caudillismo se expresan en el marco de lo que O'Donnell (1992: 104) ha denominado "democracias delegativas", en las que los gobernantes surgen de elecciones libres, se basan en el apoyo de la mayoría, pero menoscaban derechos individuales y limitan libertades de expresión, asociación, reunión y acceso a medios de información, debilitan las instituciones de control y disminuyen los mecanismos de responsabilidad política (*accountability*).

Analizar en profundidad cada uno de los rasgos en forma comparativa excede el objetivo de este trabajo, desde el cual solo trataremos de aportar sobre aquellos aspectos vinculados directa o indirectamente al campo de la toma de decisiones de la política agraria, aunque podamos

plantear a grandes trazos algunos aspectos que destacan en uno u otro gobierno, o comparten ambos, en el marco de sistemas presidencialistas y democracias delegativas.

La historia de presidencialismos fuertes y parlamentos funcionales al Ejecutivo en la medida que contaban con mayorías en ambas cámaras es una constante en la historia argentina. Una Justicia totalmente independiente ajena a las presiones políticas y económicas no parece haber existido en el país bajo ninguno de los gobiernos que se encuentran a uno y otro lado de la grieta, ni siquiera ante gobiernos de facto que rompieron con un orden constitucional por el que debían velar, excepto cuando se ha querido avanzar sobre ciertos privilegios de sus miembros que no gozan el resto de los ciudadanos. El debilitamiento de los organismos de control y la búsqueda de atajos institucionales por excepción para saltar obstáculos o acelerar procesos en las tomas de decisiones tienen ejemplos en ambos lados de la grieta.

En todos estos aspectos, también se encuentran ejemplos o períodos de un adecuado funcionamiento de las instituciones: existe división de poderes, muchas leyes son sancionadas sin ser proyectos del Poder Ejecutivo, se emiten opiniones, dictámenes y relevamientos de legisladores opositores que cuestionan las iniciativas gubernamentales, existen sentencias del Poder Judicial no conformes a los intereses del gobierno de turno, hay libertad de expresión y de asociación y reunión, no hay proscripción de partidos y fuerzas políticas y, por sobre todas las cosas, y más allá de la natural tentación que tienen quienes detentan el poder de no perderlo, las condiciones de alternancia no solo existen, sino que funcionan de manera efectiva.

Es claro observar que el caso argentino no reúne en forma plena todas las condiciones de una democracia ideal, y que en uno u otro gobierno los déficits se

intensifican en algunas de las características que la definen, aunque se debe destacar que lo esencial del régimen democrático sigue presente, si bien su mayor falencia no es planteada por ninguna de las facciones en pugna en este terreno: las crecientes diferencias en cuanto a equidad social, derecho a la vivienda digna, salud, educación y seguridad social de los ciudadanos.

Por otro lado, nadie discute que un rasgo del movimiento peronista, por su propia naturaleza de movimiento, ha sido históricamente la fragilidad de las estructuras partidarias y su instrumentación con fines electorales. Pero este rasgo en la actualidad ha permeado a casi todas las fuerzas políticas argentinas⁹, y también es constitutivo aún del PRO y la Coalición Cívica que integraron la coalición electoral *Cambiamos*. ¿Qué son estas fuerzas políticas sin Mauricio Macri y Lilita Carrió? Nada, solo un nombre y un eslogan. Desaparecidos sus líderes, implosionan sus partidos. Nos preguntamos si ha existido alguna diferencia en la forma de seleccionar los candidatos a presidente y vicepresidente para las elecciones de 2019 entre el *Frente para la Victoria* y el PRO-Cambiamos, en cuanto al rol de las estructuras partidarias en ese importante proceso. La respuesta es: ninguna. En ambos casos fueron decisiones personales tomadas por los máximos líderes de las fuerzas políticas en pugna, en la que los partidos cumplen una función centralmente electoral, y los líderes partidarios suelen tener un alto nivel de discrecionalidad en las decisiones. Menos aún podemos pensar en documentos o plataformas partidarias basadas en principios doctrinarios que orienten al

⁹ Un fenómeno que, quizás con la excepción de un partido centenario como la Unión Cívica Radical en proceso de descomposición, no se circunscribe a la Argentina, como lo evidencian algunos líderes latinoamericanos como Jair Bolsonaro en Brasil, o la asunción de Donald Trump entre los republicanos a la presidencia de EE. UU.

electorado en la dirección que tomarán las acciones del futuro gobierno, aunque pocas veces se cumplan, bajo el supuesto de que la incertidumbre y la ambigüedad suman electores indecisos.

Un segundo aspecto a considerar lo constituye la capacidad de estas fuerzas políticas en la construcción de *capacidades estatales*, en el marco de un sistema democrático de representación y republicano de división de poderes. En un trabajo previo (Lattuada y Nogueira, 2011), a partir del cual se basa buena parte del desarrollo de este capítulo, sosteníamos que el análisis del aparato u organización de la administración del Estado resultaba insuficiente para dar cuenta de las *capacidades estatales*, entendidas como las formas de *problematizar, priorizar, decidir y gestionar* las cuestiones públicas o de agenda del Estado. Además de dar cuenta de los marcos administrativos –las reglas del juego, si pensamos en los términos neoinstitucionalistas de North (2003)–, es necesario, como lo advierte Palermo (2001), analizar el desempeño y acciones de los actores o jugadores. Para ello es necesario contemplar dos dimensiones interrelacionadas fundamentales para el análisis de las políticas públicas: la *institucional/administrativa* –el aparato– y la *política* –las relaciones sociales– (Repetto, 2004).

Las *capacidades políticas* se identificarán, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno. Estas capacidades presentan dos tipos de interacción. Una de ellas se plantea a nivel *público-institucional* y se identifica con los vínculos y relaciones que este complejo institucional construye

con otros: poderes -legislativo y judicial-, y otros Estados, los subnacionales: provincias, municipios y comunas. El segundo nivel de interacción refiere a la dimensión *público-societal*, en la medida que expresa las relaciones del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Las *capacidades administrativas*, por su parte, aparecen como complementarias a las *capacidades políticas*, y ambas constituyen los pilares del término "capacidad estatal". Cuando se observan las *capacidades administrativas*, el análisis pasará por el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. En este sentido, se hace hincapié en el recurso técnico, es decir, la incorporación y participación de funcionarios especializados -la concentración de expertos, en palabras de Evans (1996)-, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia burocrática.

No obstante, como bien nos recuerdan Oszlak y O'Donnell (1981) y podremos comprobar a lo largo de los tres lustros que abarca este trabajo, la toma de decisiones del Estado en las políticas públicas es un proceso en el que suelen haber marchas y contramarchas, y en el que distintas agencias pueden adoptar sobre una misma cuestión posiciones diferentes y aun contradictorias en función de sus interpretaciones, clientelas, etc., en una misma coyuntura o en diferentes momentos del proceso, lo cual convierte al aparato estatal en una arena política en la que se dirimen posiciones e influencias en función de los recursos que disponen y ponen en juego en los espacios de poder que controlan.

En cuanto a la institucionalidad democrática, el juego republicano y las capacidades estatales generadas por los gobiernos que expresan las dos márgenes de la denomina-

da “grieta”, existen diversos instrumentos de comparación que pueden arrojar algo de luz sobre la antinomia autoritarismo/democracia. Algunos indicadores son de orden formal y cuantitativo, como el número de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) utilizados por el gobierno de turno, el número de leyes sancionadas por el Congreso y de ellas el porcentaje impulsado por el Poder Ejecutivo nacional (PEN), o el número de veces que un presidente tuvo que vetar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo. En todos los casos, subyace el supuesto de que un menor número de DNU sancionados, de vetos totales realizados a leyes, y un mayor número de leyes sancionadas no promovidas desde el PEN son un reflejo de mayor respeto de los poderes conformados, las instituciones y los procedimientos democráticos. Pero, como se ha advertido, estos indicadores son precarios y resultan insuficientes para evaluar la calidad institucional si no se incorpora al análisis los contenidos y contextos en que las medidas se adoptaron. No obstante, esta primera aproximación nos ayuda a desmantelar una de las antinomias que sustentaron *la grieta*.

Los *Decretos de Necesidad y Urgencia* se incorporaron al texto de la Constitución Argentina en la reforma de 1994. Pero los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem (durante su primera presidencia) ya utilizaban esta herramienta, entonces sin regulación constitucional ni legal. Los constituyentes establecieron que su uso debía ser excepcional y prohibieron los DNU para temas penales, fiscales y electorales.

El presidente Mauricio Macri dictó 70 DNU en cuatro años de gobierno¹⁰, en los que no contaba con mayoría parlamentaria. De este modo, utilizó esta herramienta en

¹⁰ Macri tuvo un mal debut con los DNU: apenas asumió, intentó nombrar a dos jueces de la Corte Suprema, y luego debió retroceder para retomar los canales adecuados para el aval del Congreso.

promedio más veces que la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien dispuso 81 DNU en los ocho años de sus dos mandatos presidenciales, y en menor medida que Néstor Kirchner (238) en cuatro años de un contexto económico social inicial muy complejo¹¹.

El uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) por parte del Ejecutivo suelen estar asociados a una cuestión que requiere una atención relativamente apremiante, o a las dificultades de un gobierno para lograr la sanción de sus proyectos en el Congreso sin mayores modificaciones. Si bien deben ser revisados por una Comisión Bicameral parlamentaria, para que dejen de tener vigencia deben ser rechazados por ambas Cámaras del Congreso.

Macri fue el presidente que, desde el retorno democrático, tuvo menos *leyes aprobadas* durante su gestión, con un total de 260 leyes, de las cuales solo el 29 % fueron enviadas por el PEN. Esto contrasta con las 379 y 510 sancionadas en el primer y segundo mandato de Fernández de Kirchner, o las 482 de Néstor Kirchner, siendo los porcentajes de autoría del PEN 47 %, 43 % y 42 %, respectivamente. El número de leyes aprobadas durante la gestión de Cambiemos es aún inferior a las sancionadas durante los breves mandatos de Fernando de la Rúa -323- y el de Eduardo Duhalde -312-, que estuvieron solo dos años en la Casa Rosada¹².

¹¹ Por orden cronológico, el detalle completo de la cantidad de DNU dictados por cada presidente en su correspondiente período es el siguiente: Menem (ago. 1994-dic. 1999): 101; De La Rúa (dic. 1999-dic. 2001): 53; Rodríguez Saá (dic. 2001-dic. 2001): 6; Duhalde (ene. 2002-may. 2003): 152; Kirchner (may. 2003-dic. 2007): 237; Fernández de Kirchner (dic. 2007-dic. 2015): 81; Macri (dic. 2015-dic. 2019): 70 (*Ámbito Financiero*, 11/12/19, sobre la base de los datos del informe realizado por Santiago Castro Videla, Alfonso Santiago (h) y Enrique Veramendi, Facultad de Derecho de la Universidad Austral).

¹² *Infobae* (29/09/19), sobre la base del libro de José Ángel di Mauro (2019). *Gobernar en Minoría. El karma de la gestión Cambiemos*, ed. Corregidor, Buenos Aires.

El veto presidencial, total o parcial, a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo es una potestad constitucional otorgada al Poder Ejecutivo. El veto total suele funcionar como un termómetro de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En cambio, los vetos parciales suelen ser ajustes de la norma en las que se debe tener en cuenta el contexto y la cuestión específica de la disidencia.

Cristina Fernández de Kirchner fue la presidenta desde el retorno de la democracia con menos vetos totales (3 leyes), seguida por el gobierno de Mauricio Macri (5 leyes), quien no obtuvo mayoría en ambas Cámaras, mientras que, durante ambos mandatos de la presidenta –salvo entre 2009 y 2011–, tuvo mayoría en el Congreso. Aunque esto no pareciera ser necesariamente determinante si se tiene en cuenta, por ejemplo, que, durante los dos mandatos de Carlos Menem, quien también contaba con las mayorías parlamentarias, se alcanzaron 95 vetos totales a leyes sancionadas por el Congreso¹³.

Con la salvedad ya realizada sobre las limitaciones de estos indicadores, el gobierno de Fernández de Kirchner ha utilizado alrededor del 50 % de los DNU y los vetos a leyes que los implementados por la administración de Mauricio Macri, y ha sido más productiva en la sanción de leyes, duplicando el número por período de gobierno, mientras que fue menor la diferencia en el porcentaje de las iniciativas del PEN sancionadas: 42 % y el 29 %, respectivamente.

Por otro lado, los contextos importan, y la construcción de capacidades estatales también se encuentra influida tanto por el punto de partida, entendido como la existencia o no de ciertas capacidades administrativas de base,

¹³ Véase bit.ly/3d4mT2D (consultado 21/10/19).

como por el proyecto político de la fuerza que se hace cargo del gobierno.

Hacia fines de la década de 1990, posreformas del Estado de primera y segunda generación, se hicieron evidentes las limitaciones de aquella institucionalidad para alcanzar una mayor articulación de las políticas de gobierno y una movilización y complementariedad de los recursos sociales disponibles (Martínez Nogueira, 1997), dado que el desprendimiento de varias de las áreas de competencia se llevó a cabo sin que estuvieran claras las nuevas reglas que debían gobernar las vinculaciones con las instancias ejecutoras (Oszlak, 2001: 38).

El fin del modelo de apertura, desregulación y endeudamiento externo, expresado en la crisis financiera, política y social de fines de la década y comienzos del nuevo siglo, tuvo sus consecuencias en la eliminación de las normas rectoras –Ley de Convertibilidad–, la devaluación de la moneda, la declaración del *default* en el pago de los compromisos de deuda con los organismos internacionales, y la pérdida de legitimidad de la política ante el reclamo social “Que se vayan todos”.

Luego de la dramática salida de la “convertibilidad”, el escenario se modificó. No ya en el sentido de los modos de producción en el sector agropecuario que se sostienen y consolidan muy vinculados a la variable tecnológica, sino en relación con la concepción del rol del Estado, sus atributos y sus responsabilidades respecto a la sociedad y el mercado.

A partir del año 2002, el Estado logró recuperar ciertas herramientas que le permitieron un *piso de estatidad*¹⁴,

¹⁴ Como bien señala Iazzetta (2005), la recreación de las capacidades estatales que se consolidaron en la gestión de Néstor Kirchner se habían iniciado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, especialmente al ocupar Roberto Lavagna el Ministerio de Economía.

entendido como la posibilidad de generar estrategias con mayor autonomía en términos de política macroeconómica, fundamentalmente con la supresión forzada del régimen de convertibilidad y, más tardíamente, con las cancelaciones de la deuda pública a mano de los organismos internacionales y bonistas particulares.

En la incertidumbre de la nueva etapa que se abría, la política comenzaba a desplazar y subordinar a la economía en los fundamentos de la concepción y el rol del Estado, primero tibiamente y, a partir del 2003, en forma explícita y con mayor intensidad.

A diferencia de la etapa anterior, el Estado nacional era considerado por la administración gobernante como un instrumento que debía intervenir en el mercado y la sociedad con el objeto de reasignar los recursos y redistribuir la riqueza y los excedentes generados. Su lugar ya no era considerado subsidiario del mercado, sino el actor principal de la recuperación con capacidad para orientar y regular el mercado. La recuperación de ciertos instrumentos clave de autonomía como la política monetaria y la renegociación de la deuda y pago de los acreedores externos, entre otros, otorgaron algunas de las herramientas principales para intervenir en la economía y la sociedad.

En el sector agropecuario, la devaluación de la moneda conjuntamente con una política de licuación de deudas contraídas por los productores rurales con los bancos oficiales, en un contexto de crecientes precios internacionales, generó las condiciones para una rápida y expansiva respuesta que lo convirtió en el motor de la recuperación de la economía argentina.

Pero, desde esta concepción del Estado, el mayor excedente generado ya no podía ser apropiado solo por los actores privados, sino que una parte importante de este debía ser recaudado por el Estado y redistribuido entre

diferentes actores del sector y, especialmente, los sectores sociales más vulnerables, que habían sido excluidos de los beneficios de la década anterior, y los afectados por los mayores costos internos a partir de la devaluación de la moneda.

En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado nacional adoptó modificaciones en el aparato heredado de la etapa anterior, de modo que fortaleció los programas de infraestructura y desarrollo en los territorios provinciales con financiamiento internacional a través del PROSAP, los programas de asistencia a la agricultura familiar llevados a cabo desde la Secretaría de Agricultura, como el Programa Social Agropecuario y el PROINDER, la incorporación de técnicos y habilitación de vacantes, así como el aumento presupuestario en organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)¹⁵ y en su orientación sobre la extensión rural que implicó en términos cuantitativos una variación importante en el número de beneficiarios, un nuevo modelo de gestión en el que se refuerza la participación local, un nuevo enfoque territorial, agroecología, economía social y solidaria, desarrollo local, y la incorporación de la agricultura familiar como un sujeto relevante para orientar su intervención (Selis y Otero, 2019). Medidas que en conjunto contribuyeron a un crecimiento sostenido de la capacidad de acción en el terreno, especialmente en materia de desarrollo rural.

Además, se profundizó la intervención en la captación y redistribución de un porcentaje de la renta generada por el sector productor agropecuario exportador, y se aumentaron en sucesivas oportunidades los porcentajes

¹⁵ El presupuesto del INTA para investigación y desarrollo pasó de 70 millones a 180 millones de dólares entre 2007 y 2016, y, para los programas de extensión, de 81 a 211 millones de dólares en el mismo período (Lema *et al.*, 2018: 23).

de retenciones a las exportaciones agropecuarias que se habían establecido en el gobierno anterior.

A ello se agregó la intervención de mercados con el objeto de reducir el aumento de costos de los productos que integran la canasta de alimentos de la población, en particular carnes, trigo y maíz, en un proceso inflacionario que comenzó a expresarse con mayor intensidad a partir de 2005. Hubo marchas y contramarchas en la intervención del mercado de carnes, que condujo a las primeras protestas del sector ganadero. Poco después, a mediados del año 2006, al asumir la Secretaría de Comercio Guillermo Moreno, se inició una frondosa producción normativa de subsidios, compensaciones y prohibiciones, no siempre coherentes y eficaces, y se sumaron para esos fines la reorientación instrumental de ciertos organismos de existencia previa –como la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)– y la manipulación de organismos técnicos –como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)–. En este campo, puede considerarse que las acciones llevadas a cabo alcanzaron algunos resultados económicos de corto plazo, pero engendraron consecuencias económicas y políticas negativas para el gobierno en el mediano plazo.

La Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) fue creada en 1996, con el objetivo fiscal de controlar y reducir la evasión o elusión del pago de tributos del sector¹⁶. A partir del 2005, fue adquiriendo otro perfil. El Decreto del PEN 1067/05 le otorgó al organismo un carácter descentralizado, autárquico en lo administrativo y económico-financiero con personería jurídica propia. Si bien continuaba dentro de la órbita de la Secretaría de

¹⁶ Entre sus funciones, se encontraba la fiscalización y el registro de operatorias, la propuesta de normas y sanciones, y la organización y el control administrativos y comerciales del tráfico federal e internacional de granos y carnes.

Agricultura, la autonomía generada posibilitó su cooptación bajo la órbita de la Secretaría de Comercio Interior a partir de la asunción de Guillermo Moreno en 2006. Su control posibilitó una intervención en el comercio agropecuario, utilizando su capacidad punitiva para aumentar los recursos presupuestarios a través de su operatoria y redistribuirlos en función de las decisiones del secretario de Comercio.

Prohibición de exportaciones, cierres temporarios de registros de diferentes productos, restricciones cuantitativas a las exportaciones de carne, lácteos, trigo y maíz, asignaciones de Registros de Operaciones de Exportación (ROE) y pre-ROE mediante procedimientos de escasa formalidad y transparencia, impuestos y barreras no arancelarias a las importaciones para proteger ciertas industrias, fijación de precios sugeridos, regulados, máximos, y subsidios y transferencias a determinadas actividades de agregado de valor en la cadena alimenticia fueron algunas de las medidas y métodos empleados con el fin de controlar la inflación y reducir el drenaje de divisas en un contexto macroeconómico que había comenzado a complicarse (Regúnaga y Tejada Rodríguez, 2015).

Estas intervenciones perjudicaban a productores primarios por las transferencias en favor de otros eslabones de la cadena (productores de aves, cerdos y bovinos en *feed lot*, frigoríficos, aceiteras, molinos, usinas lácteas, procesadoras y supermercadistas) y del consumidor; alteraba las rentabilidades relativas de las diferentes producciones (trigo, maíz, soja, tambo) y, por consiguiente, su oferta y disponibilidad, contribuyendo a la gestación de los conflictos y tensiones con el sector agropecuario (Dávila, 2019: 148-149).

Las debilidades en las capacidades administrativas y políticas quedaron en evidencia en el proceso de toma de

decisión de la Resolución n.º 125 de 2008, que aumentaba y establecía un sistema de retenciones móviles para las exportaciones de granos. La medida desencadenó un conflicto de más de cuatro meses que se extendió de lo sectorial a toda la sociedad y significó la primera derrota política significativa del gobierno. La decisión fue tomada en forma solitaria por el ministro de Economía, sin poder precisar consultas previas con representantes sectoriales, ni una adecuada supervisión por parte de la presidenta y el jefe de gabinete, al que se expuso la iniciativa antes de hacerla pública. La propuesta tuvo errores técnicos en su diseño, pero también de diagnóstico e impacto. Se realizó de forma apresurada, con el objeto de evitar que el secretario de Comercio impusiera su propuesta de elevar las retenciones del 37 % al 63,4 % del precio internacional y acordar la medida solo con los exportadores que instrumentaban la retención, pero no con los productores que las pagaban. Tampoco existieron capacidades políticas adecuadas en los diferentes intentos de modificación posteriores para poner fin al conflicto, donde continuó el problema del doble comando entre Ministerio de Economía, Jefatura de Gabinete y Secretaría de Agricultura, por una parte, y la autónoma y poderosa Secretaría de Comercio con su influencia informal pero efectiva sobre la ONCCA y el INDEC, por la otra.

Fue precisamente en la magnitud y profundidad de este conflicto sectorial que progresivamente se extendió a sectores altos y medios-altos urbanos de la sociedad y fuerzas políticas opositoras donde se hizo evidente que el gobierno no había construido las capacidades administrativas, pero sobre todo políticas, que le permitieran conducir su relación con el sector agropecuario a partir de un nuevo paradigma que reinstaló al Estado nacional en su rol de redistribución del excedente agropecuario.

La Resolución n°. 125 del 2008 concentró errores conceptuales y de cálculo –como lo reconoció el ministro de Economía de ese momento, Martín LoustEAU– exponiendo las debilidades de las capacidades administrativas del Estado y la flaqueza de las capacidades políticas en las contradicciones y enfrentamientos tanto en las relaciones público-público, como público-societal. En el primer caso, en las tensiones y contradicciones entre diferentes agencias estatales –Secretaría de Comercio y Ministerio de Economía–, que alcanzaron su máxima expresión en el “voto no positivo” del vicepresidente de la nación en el Senado, que impidió la sanción del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que él integraba. En el segundo caso, en la imposibilidad de construir alternativas de negociación para reducir un conflicto que se extendió a buena parte de la sociedad por algo más de cuatro meses entre marzo y julio del 2008 y que llegó a amenazar la paz social y la estabilidad institucional.

La creación y puesta en funcionamiento en septiembre del 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto y tensión con el sector productivo agroexportador. Por una parte, logró desarticular en forma progresiva las acciones conjuntas de la denominada “Mesa de Enlace”, integrada por las cuatro organizaciones gremiales empresarias históricas (Sociedad Rural Argentina [SRA], Confederaciones Rurales Argentinas [CRA], Federación Agraria Argentina [FAA] y Confederación Intercooperativa Agropecuaria [CONINAGRO]), que habían constituido el frente de oposición sectorial unificado de mayor duración en la historia argentina. Y, por otra, intentó bloquear el poder discrecional y la ingerencia sectorial alcanzado por la Secretaría de Comercio.

La elevación de la Secretaría de Agricultura al rango de ministerio en 2009 no resolvió el problema, las contradicciones se agudizaron, dado el personal estilo de gestión del secretario de Comercio Interior, que impuso medidas formales e informales de acción con una discrecionalidad poco antes conocida, y sin mediar consultas o armonización con el área de competencia sectorial, lo cual generaba la aplicación de políticas con objetivos contradictorios y consecuencias a nivel productivo y distributivo poco predecibles (Dávila, 2019: 148).

Las irregularidades administrativas de la nueva organización y operatoria de la ONNCA, entre las que no faltaron denuncias de corrupción, así como los conflictos internos y externos al gobierno generados, llevaron a su disolución en el año 2011 por Decreto del PEN n.º 192 (Longoni, 2011; Barsky, 2011; Dávila, 2019: 121). Este decreto creaba la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Mercado Interno (UCESCI) y diluía la intervención del secretario de Comercio, quien la integraba pero bajo la presidencia del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y dos vicepresidencias ocupadas por representantes del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industria, a la vez que eliminaba un recurso de poder no menor, su autonomía financiera.

El nuevo Ministerio se organizó con tres secretarías de Estado:

- a. la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, integrada por cuatro subsecretarías: de Agricultura, de Ganadería, de Lechería, y de Pesca y Acuicultura, y una Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales;
- b. la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta a su vez por dos subsecretarías: Desa-

- rrollo de Economías Regionales y Agricultura Familiar; y
- c. la Secretaría de Relaciones Institucionales, también con dos subsecretarías: Comunicación Institucional y Coordinación Institucional.

A ello se agregaba una Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, que dependía en forma directa del ministro, y una Unidad de Auditoría Interna.

Llama la atención la ausencia de un lugar preponderante en la estructura para aquello que diferencia esencialmente un ministerio de una secretaría de Estado: la generación de políticas. No había ninguna oficina cuya misión fuera formular, monitorear y, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial. Aunque podría haber sido reservada para la denominada Unidad ministro.

Bajo esta *Unidad*, se concentró un activo técnico/político y disponibilidad de recursos muy importante a partir de la reforma administrativa que creó la Unidad de Cambio Rural (UCAR) por Resolución n.º 45 de diciembre de 2009, con el fin de coordinar las actividades vinculadas al planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento externo existentes y futuros que se desarrollaran en su ámbito.

La creación de la UCAR bajo dependencia directa de la máxima autoridad de la cartera se realizó sobre la base de las coordinaciones nacionales del PROSAP y los programas FIDA (Banco Mundial), áreas que contaban con los mayores antecedentes y capacidades en la articulación de las acciones con los estados provinciales. La UCAR significó un paso importante en la búsqueda de una mayor

coordinación y articulación de los programas de desarrollo rural en la Argentina.

Esta agencia asumió la responsabilidad central en el manejo de la totalidad de los recursos provenientes de fuentes internacionales como de la contrapartida nacional, haciéndose cargo de la ejecución directa de estos o su transferencia a las diversas entidades ejecutoras –provincias, INTA, grupos beneficiarios directos, etc.–, según lo establecido en los convenios de implementación. En poco tiempo, incrementó en forma sustancial la ejecución de todos los programas y proyectos que recayeron bajo su órbita, recuperó la relación con el FIDA –que se había deteriorado en el interregno 2008-2009–, incorporó el personal técnico de los diferentes programas y proyectos en un equipo de trabajo unificado, y generó nuevos convenios de financiamiento con una mayor diversidad de fuentes; también se acortaron los plazos de negociación de los convenios y se estandarizaron las normas para el conjunto de las operaciones con financiamiento externo del Ministerio (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

La conducción de la UCAR tuvo una estabilidad muy superior a la alta rotación de funcionarios ocurrida en el Poder Ejecutivo nacional en general y la cartera agropecuaria en particular. Sus responsables habían mantenido y consolidado esta agencia en un período de tiempo (2003-2013) en el que se sucedieron tres presidentes de la nación, cinco ministros de Economía, y cinco secretarios y ministros de Agricultura. Conformó un equipo de alrededor de 200 funcionarios, directivos, técnicos y consultores, y un sistema de administración flexible para la gestión de los proyectos y programas con fluidas relaciones con equipos provinciales encargados de la ejecución. Su estructura y funcionamiento presentaba importantes fortalezas en cuanto a competencia y respaldo político, y en

el compromiso con el servicio público del conjunto de sus integrantes con un alto grado de identificación institucional. Tuvo una particular solvencia en establecer diálogos y consensos de alto valor estratégico con las provincias y también con los organismos financieros internacionales y otras agencias gubernamentales.

La UCAR trascendía el rol meramente administrativo que prevalece en las unidades de coordinación de proyectos, constituyéndose en un actor político crítico en el diálogo interno del gobierno nacional y de este con los gobiernos provinciales en materia de estrategias e inversiones para el desarrollo rural. En este sentido, fue una excepción en el concierto del Estado argentino, en el que, al ser una unidad administrativa de coordinación, gestión y ejecución, mantenía un alto nivel de participación en la definición de las políticas públicas relacionadas al desarrollo rural y al sector agropecuario. A la vez, integró equipos de profesionales comprometidos, compartiendo una visión de fortalecimiento del Estado y de su rol de intervención en la sociedad rural para mejorar la inclusión social y económica de sus sectores más vulnerables, promoviendo la capacitación, la participación y el debate facilitado por los espacios y eventos realizados con ese objetivo.

Por otra parte, con la creación del Ministerio se comenzó a discutir con las carteras provinciales y con distintos actores colectivos vinculados al sector la puesta en marcha de un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (MAGYP, 2011). Esta experiencia, más allá de la validez o cuestionamiento de sus contenidos, constituyó un antecedente que potencialmente mejoraba las capacidades estatales tanto administrativas como políticas.

De acuerdo a Toledo López (2017: 12-17), el *ethos* neodesarrollista de los gobiernos kirchneristas se expresó

con claridad en el texto del PEA 2020 a partir del cual se propone la generación de entramados productivos agroindustriales con fuerte integración en cadenas locales y globales de valor, que sean competitivos internacionalmente a partir de una creciente producción de bienes y servicios con valor agregado generados en origen por empresarios nacionales y transnacionales, contribuyendo al desarrollo de los territorios y en el que el Estado cumple un rol activo en la planificación y en la redistribución de los beneficios generados. La perspectiva que atraviesa el PEA es altamente productivista, basada en la agricultura comercial, como lo ejemplifican las metas establecidas¹⁷, si bien contiene referencias a la necesidad de cumplir con la sustentabilidad social y ambiental, así como una referencia marginal a la coexistencia e integración de la agricultura familiar.

En cuanto a las capacidades administrativas, dos cuestiones deben destacarse en estas iniciativas: la elevación de la SAGPYA al rango de ministerio, otorgando una jerarquía a esta agencia y sus competencia en el más alto nivel de la administración pública, y b) la intencionalidad de generar instrumentos de políticas institucionalizados a partir de la elaboración de un plan estratégico con amplia participación social, que, por una parte, neutralizaba la exclusividad de representación del “campo” que se atribuía la Mesa de Enlace, y, por otra, intentaba bloquear los acuerdos colusorios que realizaba el secretario de Comercio con los eslabones más grandes y concentrados de la cadena agroalimentaria en perjuicio del sector productivo.

Estas iniciativas, junto a la reactivación en 2009 del Consejo Federal Agropecuario en el que participaban los ministros y secretarios sectoriales de las provincias convo-

¹⁷ El PEA aspiraba a aumentar en un 80 % las exportaciones de productos primarios, en un 193 % las manufacturas de origen agropecuario, y en un 317 % las de biocombustibles derivados de la soja.

cados por el ministro del área a nivel nacional, contribuyeron a generar mejores condiciones institucionales para un despliegue de las capacidades políticas, dadas la convocatoria y la participación de distintos actores sociales, económicos y políticos tanto en su confección, como en el planteo de actividades coordinadas con otras instancias del Estado en los diferentes niveles de competencia territorial.

La propuesta de un plan estratégico con amplia participación social intentaba revertir un modo de elaborar políticas y tomar decisiones que posibilitaba la generación de capacidades políticas en tres niveles: la sustentabilidad de las políticas, la articulación intra e interagencias, y la interacción y cooperación Estado/actores sectoriales. Probablemente, si el plan estratégico hubiese sido enviado para un debate y consenso en el Congreso Nacional que lograra su sanción como ley de la nación, se habría legitimado como una capacidad estatal que trascendía la capacidad política de un gobierno, pero eso no ocurrió. Los sucesivos cambios de gabinetes en el Ministerio de Agricultura fueron contradictorios en el proceso de consolidación de estas capacidades administrativas y políticas.

El gobierno se caracterizó por una muy alta inestabilidad en los funcionarios a cargo del área, cinco secretarios/ministros se desempeñaron a cargo de la cartera agropecuaria entre 2007 y 2015, con un promedio de 19 meses en el cargo, y un rango de permanencia de entre 12 meses de Norberto Yahuar y 27 meses de Julián Domínguez. Y, si bien Miguel Campos acompañó a Néstor Kirchner durante casi 4 años, ningún responsable sectorial alcanzó el récord de permanencia del secretario de Comercio Guillermo Moreno, a quien el respaldo presidencial le permitió ejercer su cargo alrededor de ocho años, entre 2006 y 2013.

Argentina. Secretarios/ministros de Agricultura entre 2003 y 2019

Secretario/ministro de Agricultura	Inicio de gestión	Final de gestión
Miguel Campos	Mayo de 2003	Febrero de 2007
Javier de Urquiza	Febrero de 2007	Julio de 2008
Carlos Cheppi	Julio de 2008	Setiembre de 2009
Julián Domínguez	Octubre de 2009	Diciembre de 2011
Norberto Yahuar	Diciembre de 2011	Noviembre de 2013
Carlos Casamiquela	Noviembre de 2013	Diciembre de 2015
Ricardo Buryaile	Diciembre de 2015	Noviembre de 2017
Luis Miguel Etchevehere	Noviembre de 2017	Diciembre de 2019

La creación del Ministerio posibilitó una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales, pero, además, por primera vez, de la agricultura familiar y el desarrollo rural. En esta reformulación de las agencias, se reconfiguró la visión del medio rural que no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial y que permitía la visibilidad en la agenda del Estado de las problemáticas de sujetos sociales hasta ese momento excluidos, como los integrantes de la *agricultura familiar*. El desarrollo rural comenzó entonces a gestionarse de un modo diferenciado, pero, a la vez, integrado y al mismo nivel de la política sectorial.

Desde el punto de vista formal, esta nueva estructura jerarquizaba la cuestión del desarrollo rural, conteniendo una construcción institucional para articular horizontal y verticalmente la intervención –las capacidades políticas– que el Estado requería en relación con los Estados subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio contribuyó decididamente a consolidar en la agenda pública la problemática de la

agricultura familiar y su representación en un contexto regional cuya problemática ganaba en importancia. Durante los años 2004 y 2005, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces SAGPYA, en torno a la configuración de una agenda regional. Estos encuentros, formalizados en el marco de la Cancillería argentina, sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), inaugurado en diciembre de 2005 y reconocido en marzo de 2006 por Resolución SAGPYA n.º 132.

El Foro, en cuyo seno se integraban alrededor de mil organizaciones de agricultores familiares, muchas de ellas constituidas a partir de las actividades promovidas por diferentes programas de desarrollo rural, produjo dos diagnósticos elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa: el *Documento de Mendoza* y luego, ya con lineamientos estratégicos para una política integral de desarrollo rural, el *Documento de Parque Norte*. El Foro generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPYA (Márquez, 2007).

En este sentido, se ha modificado el carácter de la participación de los actores abriendo la posibilidad de que los sujetos involucrados participen en los procesos de toma de decisiones de las políticas. La experiencia del Foro de la Agricultura Familiar fue una iniciativa en ese sentido, que expresa uno de los modos en que la política pública

propone cierto carácter participativo y en red¹⁸. Esto también se observa en el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA), que introduce un componente vinculado específicamente a la planificación estratégica y al *empoderamiento* real de los actores¹⁹, y en particular con la sanción, en diciembre de 2014, de la Ley n.º 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, que incorpora en su art. 9.º la participación del *Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena* junto al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación como responsables de su aplicación. Este consejo había sido creado originalmente en octubre de ese año por Resolución n.º 571 del

¹⁸ Dentro del mismo sector de la agricultura familiar, existieron también sectores críticos a este modo de organización y participación promovidos por el Estado nacional. Algunas agrupaciones rural-urbanas con una integración heterogénea de profesionales y técnicos, representantes de ONG, docentes universitarios, desocupados, productores sin tierras, campesinos e indígenas planteaban una posición de mayor autonomía del Estado y de las asociaciones reivindicativas tradicionales. Entre ellas se destacaba el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), integrado por individuos y asociaciones reivindicativas y no reivindicativas de muy diverso grado de formalización, como Red Puna, Encuentro Calchaquí, la fracción Vía Campesina del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Córdoba (APENOC, UCAN, OCUNC, UCATRAS, Organizaciones de Cruz del Eje), la Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra de Mendoza, la Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo, y el Movimiento Campesino de Misiones. Sus propuestas se orientaban a la demanda de una reforma agraria integral, que garantizara el acceso a los recursos productivos –tierra, agua, financiamiento–, la soberanía alimentaria, la eliminación de la intermediación en la comercialización, y el acceso a una educación basada en los valores de las comunidades, el arraigo cultural y la diversidad. Sin embargo, el cuestionamiento realizado al FONAF por su estrecha vinculación con un Estado, al que habría debido enfrentarse (bit.ly/2MWzOJb), no impidió que miembros de estas se incorporaran en 2006 y 2012 a los equipos gubernamentales que atendían algunos de los programas para la agricultura familiar.

¹⁹ En cierto sentido, tanto los principios a partir de los cuales se planteó el plan estratégico, como el proceso de *empoderamiento* y participación de la agricultura familiar pueden comprenderse en la dirección de lo que O'Donnell denomina "redes dialógicas", como espacios fundamentales de la democracia donde los ciudadanos o agentes participan en la definición y tratamiento de cuestiones atinentes a sus intereses presentes en la agenda de Estados y gobiernos (O'Donnell, 2010: 191).

mencionado Ministerio como un espacio de diálogo con las organizaciones.

No obstante, la política para la agricultura familiar tuvo más de una orientación desde el Estado, que en ciertos casos resultaron contradictorias y conflictivas. En 2006 el gobierno entregó a miembros del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) el control del Programa Social Agropecuario a cargo de la Secretaría de Agricultura (Lapegna, 2018: 170). Gastón Bordelois fue desplazado de la coordinación nacional del PSA y del PROINDER. El PSA era la organización territorial, y en su reemplazo fue designado Javier Scheibengraf, militante de la Asociación de Pequeños Productores del Noreste de Córdoba (APENOC) que integraba el MNCI²⁰. Estos adoptaron una estrategia que se planteaba utilizar la infraestructura territorial del PSA como una plataforma para cambiar las desigualdades de poder en los territorios, en los que se consideraba los gobiernos provinciales como antagónicos de las organizaciones campesinas, mediante una intervención sin mediaciones otorgando recursos en forma directa a las asociaciones para su organización social y participación política. La experiencia no llegó a durar un año, y en 2007, ante el cambio de secretario de Agricultura primero y de ministro de Economía después, se cerró esta etapa. En el año 2008, con motivo del conflicto entre el gobierno con la Mesa de Enlace, nuevos espacios fueron concedidos a estas organizaciones en el control de agencias y programas, y progresivamente se intensificarían las acciones en los territorios

²⁰ En cambio, en el PROINDER asumió Susana Márquez, quien luego sería una de las principales responsables de los programas con financiamiento internacional y de la UCAR junto a Jorge Neme, responsable del PROSAP, a partir de su creación en 2009.

para construir organizaciones de base paralelas a las existentes con orientación partidaria²¹.

La gestión de la política agraria y del desarrollo rural cambió radicalmente en el transcurso del período 2003-2015. Las iniciativas insulares, compensatorias y asistenciales de la década de 1990, en función de la concepción de un mercado omnipresente y un Estado subsidiario, *mínimo*, fueron desplazadas por una estrategia progresivamente institucionalizada donde el Estado nacional, *ampliado*, manifiesta su rol directriz a la vez que habilita nuevos espacios para una participación de los actores involucrados, promueve el *empoderamiento* y la participación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad rural cuyas necesidades y reclamos resultaban en cierto modo invisibles para la política agraria, concebida esta en términos excluyentemente sectoriales, pero a la vez pone freno a las iniciativas más radicalizadas.

En términos de capacidades estatales, su construcción ha venido retrasada respecto del cambio de paradigma y discurso político. Estas capacidades no tienen que ver solo con aquello vinculado al aparato administrativo, sino también con los modos de relación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta vinculación promueve en términos de políticas públicas. No basta entonces la existencia de nuevas agencias, programas e instrumentos de políticas, sino que la conformación de las *redes* de actores y la capacidad política de su gestión se constituyen en piezas fundamentales del proceso.

La institucionalidad pública estatal orientada al medio rural ha tenido innovaciones relevantes. Se desta-

²¹ Urcola (2020) recoge estas experiencias relatadas en primera persona por integrantes de la Unión de Familias Organizadas de Pequeños Productores de la Cuña Boscosa y los Bajos Submeridionales (UOCB) en el norte de la provincia de Santa Fe.

can cuatro transformaciones institucionales que no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que ejemplifican el carácter de los cambios ocurridos:

- a. la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que incorpora una Secretaría de Estado de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el mismo nivel que la otorgada a la política sectorial,
- b. la integración del PROSAP y los programas con financiamiento internacional para el desarrollo rural en la UCAR, lo cual consolidó un área con recursos y altamente competente (Lattuada *et al.*, 2015: 208-217),
- c. la elaboración de un Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) con amplia participación social, y
- d. una Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar que integraba las organizaciones a la mesa de diálogo en la toma de decisiones del Estado nacional.

Estas innovaciones fueron iniciativas que modificaban el panorama institucional al expresar un nuevo rol del Estado, el carácter de las políticas públicas, y los modos potenciales de participación de los actores sociales.

No obstante, las iniciativas mencionadas no estuvieron ajenas a tensiones y confrontaciones en los planos internos del Ministerio de Agricultura que se expresaron en políticas contradictorias o que impidieron la consolidación de las nuevas capacidades generadas.

Las diferencias en la concepción del desarrollo rural y la agricultura familiar que tenían la Subsecretaría de Agricultura Familiar (asociada al control del Programa Social Agropecuario con presupuesto nacional y orientada hacia una organización social/política) y la UCAR (asociada a los programas de desarrollo financiado por organismos internacionales orientada a una organización social/económica) dentro de la cartera de Agricultura generaron estruc-

turas administrativas paralelas, disputas por recursos presupuestarios, control de programas y espacios de intervención en los territorios sobre un mismo colectivo social.

A las políticas con diferentes orientaciones que llevaron adelante la Secretaría de Agricultura Familiar y la UCAR, se sumaron las marchas y contramarchas en iniciativas que se consideraban estratégicas, ante el cambio de elencos responsables. El ministro Norberto Yahuar, que reemplazó a Julián Domínguez, puso fin a la iniciativa del Plan Agroalimentario Nacional que había tenido numerosas reuniones participativas a lo largo y ancho del país, pero sin ninguna iniciativa formalmente implementada. Y, además, dejó de convocar a las reuniones del Consejo Federal Agropecuario desde 2011. Ambas iniciativas serían reactivadas a fines de 2013, cuando Carlos Casamiquela, presidente del INTA, asuma el Ministerio en reemplazo de Yahuar, pero una vez más sin alcanzar el objetivo, en esta segunda etapa, de pasar de las *metas a las políticas* para cada sector.

Además, la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar se sancionó sin un presupuesto, librada a la contingencia de la coyuntura y la voluntad y decisión que el Poder Ejecutivo definiera todos los años, condenando así la previsibilidad de las posibles acciones y resultados.

El proceso atravesado demuestra que las capacidades políticas trascienden las administrativas, aunque requieren de ellas y, a la vez, impactan en las de gobierno. Más Estado no resulta mecánicamente en un mejor Estado. Aquello que este ha recobrado en forma novedosa e incipiente no ha sido su tamaño, sino su voluntad y capacidad de intervenir. Que ambas –voluntad y capacidad– se consoliden en capacidades estatales eficientes y eficaces para la *gobernanza* del sector rural debe ser demostrado a partir

del grado y profundidad de institucionalización alcanzada en agencias, actores, procesos y resultados.

En la concepción de un Estado liberal, como el propuesto por la administración que se haría cargo del gobierno a partir de 2015, con un rol subsidiario de intervención en el mercado y la sociedad, las deficiencias en la construcción de capacidades estatales pueden ser justificadas –relativamente– por la propia ideología del modelo, pero, para una concepción política donde el Estado ocupa el rol central en la planificación, organización y redistribución de excedentes, la no consolidación de sus capacidades constituye un pecado mortal, una debilidad que atenta a su consolidación y continuidad. Y esto fue lo que finalmente ocurrió cuando la fuerza política en el gobierno perdió las elecciones del año 2015.

La gestión de Cambiemos bajo la presidencia de Mauricio Macri a partir de 2015 estableció las condiciones para una construcción de institucionalidad diferente a la que estaba en proceso entre 2003 y 2015.

La primera innovación consistió en la reconversión del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en Ministerio de Agroindustria, destacando la importancia de avanzar desde la producción primaria a la de transformación agroalimentaria, y en cierto modo relanzando sin reconocer la autoría el eslogan y proyecto del menemismo expresado por el secretario de Agricultura de esa época, Felipe Solá: la Argentina debía pasar de “granero” a “supermercado” del mundo.

Macri designó sucesivamente como ministros del ramo a dos representantes de las organizaciones rurales de productores primarios, destacadas en su oposición a los gobiernos kirchneristas. Primero, al dirigente formoseño de Confederaciones Rurales Argentinas que tuvo un rol destacado en el conflicto de 2008, Ricardo Buryairle. Más

tarde, en su reemplazo, a quien fuera hasta ese momento presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luis Miguel Etchevehere.

Por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) n.º 32/2016 del 7 de enero, se creó el Ministerio de Agroindustria de la Nación. Este estaba compuesto por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (con cinco subsecretarías vinculadas a los subsectores –granos, carnes, lácteos, forestal, pesca–), la Secretaría de Agregado de Valor y Secretaría de Mercados Agroindustriales –ambas vinculadas al perfil de abarcar y coordinar políticas de transformación y valor agregado de la producción primaria– y la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial y la Secretaría de Agricultura Familiar, con competencia sobre los programas de desarrollo en los territorios y atención de la agricultura familiar. En la primera se concentraban los aspectos políticos institucionales y de relacionamiento con agencias, gobiernos provinciales (CFA) y programas en los territorios, fuentes de financiamiento internacionales y organizaciones (FoNAF, MERCOSUR), mientras que la segunda se encargaría de las tareas ejecutivas de elaboración, ejecución y seguimiento de los programas de desarrollo rural en los territorios.

El Ministerio incorporó una gran cantidad de funcionarios con trayectoria laboral exclusiva en el ámbito privado o vinculados a las corporaciones tradicionales del sector: Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL). Canelo y Castellani (2016) señalan que la mitad (13/26) de los funcionarios de Agroindustria eran dirigentes de corporaciones agropecuarias. Esto indicaba en 2016 cierta “CEOCRACIA” ministerial para el sector agropecuario, como también ocurría en otros sectores de la administración nacional.

Esta primera versión de la organización del aparato estatal incorporaba el perfil de valor agregado que quería impulsarse en el sector, y mantenía la jerarquización que se había realizado en el periodo anterior de la agricultura familiar y el desarrollo territorial, al menos en lo que se consideraba podían constituir las capacidades administrativas.

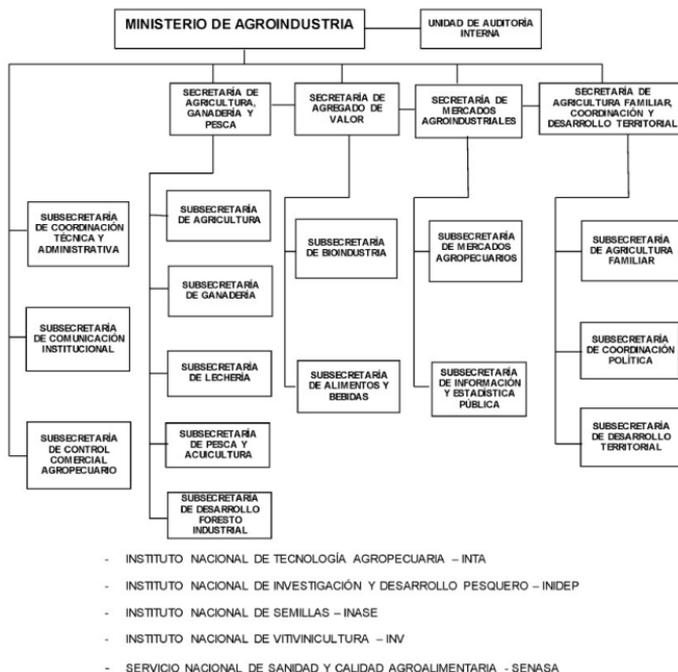
No obstante, durante los primeros meses de gobierno, se dismantelaron, disolvieron o vaciaron una serie de estructuras e iniciativas del gobierno anterior vinculadas a la promoción de la agricultura familiar, el registro de los trabajadores rurales, y aquellas que limitaban la adquisición de tierras por extranjeros.

La Secretaría de la Agricultura Familiar tuvo una extensa demora en la designación del funcionario que se haría cargo de ella. Asumió Oscar Alloatti, miembro de AACREA, quien solo duró diez meses en la gestión y terminó dejando su cargo acéfalo hasta la reforma de mayo de 2017 (*UNO Entre Ríos*, 04/05/17).

A un año de establecida la organización del Ministerio de Agroindustria, se realizó una reforma de su organigrama por el Decreto del PEN n.º 302 de mayo de 2017, por el que solo fueron afectadas las áreas vinculadas al desarrollo territorial y la agricultura familiar. En este caso, el Ministerio, bajo la conducción de Ricardo Buryaile, fusionaba la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial en una única *Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial*, a cargo de Santiago Hardie, integrante de la Fundación Pensar y representante del PRO²², con tres

²² Propuesta Republicana (PRO) es el partido que lidera Mauricio Macri, fue reconocido legalmente en 2005 con el nombre de Compromiso para el Cambio, y en 2008 cambió su nombre al actual.

subsecretarías, como puede observarse en el organigrama inserto a continuación.



La Subsecretaría de Agricultura Familiar tendría a su cargo la responsabilidad por los programas de desarrollo rural y las relaciones con el FoNAF y las organizaciones; la Subsecretaría de Coordinación Política se encargaría de asistir en el diseño de las políticas y las tratativas y coordinación con los gobiernos provinciales a través del Consejo Federal Agropecuario, el Congreso Nacional, organismos descentralizados e instituciones, así como con el sector cooperativo; y la Subsecretaría de Desarrollo Territorial se ocuparía de diseñar políticas de desarrollo regional, sectorial y rural, coordinar la relación con las fuentes de

financiamiento internacional y asistir a la Secretaría en la representación en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar en el MERCOSUR.

No obstante, las complicaciones macroeconómicas llevaron a dos nuevas modificaciones del aparato estatal en pocos meses, a tan solo un año de la última reforma del organigrama. El Decreto n.º 174 de marzo de 2018 reducía la estructura administrativa del Estado nacional a 95 secretarías, 127 subsecretarías y 21 unidades de coordinación general bajo los 21 ministerios existentes, incluyendo a la Jefatura de Gabinete.

Con la publicación del Decreto n.º 174, el Ministerio de Agroindustria concretó una profunda reforma de su estructura, reduciendo numerosas áreas con el objetivo de “desburocratizar” y reducir la planta política, eliminando más de 80 direcciones y coordinaciones y despidiendo, entre abril y agosto del mismo año, a 900 trabajadores en todo el país, en su mayoría personal de la Secretaría de Agricultura Familiar²³. La SAF contaba con aproximadamente 1.500 técnicos en todo el país, de los cuales unos 300 eran contratados a través de la Fundación ArgenINTA, y el resto estaban enmarcados en la Ley n.º 25.164 “Marco de Regulación del Empleo Público Nacional”, que establecía contratos de renovación anual. Esto facilitó el proceso de recortes de personal, y ello condujo a una virtual paralización de las actividades en las regiones. Otras áreas, como la UCAR, no tuvieron despidos de personal, pero el cambio de

²³ En la segunda tanda de despidos, durante agosto de 2018, “la cartera agraria anunció el despido de 548 trabajadores como parte de la reestructuración dispuesta dentro del recorte de hasta un 10 % asumido para su Presupuesto 2018 [...]. Según trascendió oficialmente, del total de personas desvinculadas, 34 trabajadores se desempeñaban en la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, 67 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y otros 447 de la Secretaría de Agricultura Familiar [...]” (*Infobae*, 31/08/18). Recuperado de bit.ly/3qhE44u (consultado 20/09/18).

las condiciones de contratación en la que se encontraba la mayoría de su personal, una actualización de salarios por debajo de las paritarias nacionales y la incertidumbre de las fechas de cobro de estos fueron desgastando su planta de profesionales, reduciendo su número al 50 % al decidir buscar nuevos rumbos en otras reparticiones del Estado y en el sector privado.

La reforma institucional de 2018 dispuso que los organismos que administraban programas con financiamiento externo de los distintos ministerios, entre ellos la UCAR, se transformaran en Direcciones Generales de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE). De este modo, la UCAR, ahora DIPROSE, si bien continuó perteneciendo a la *unidad ministro*, perdió jerarquía y autonomía y pasó a depender de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa. De este modo, la UCAR pasó de ser la unidad de gestión con mayor presupuesto del ex-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación a una dirección más dentro del Ministerio de Producción y Trabajo.

A principios de septiembre de 2018, en el marco de una crisis cambiaria, y con la intención de reducir el déficit en medio de las negociaciones con el FMI, el Poder Ejecutivo nacional promulgó el Decreto 801/2018 que establecía la reducción del número de ministerios de 22 a 10, eliminando algunos y degradando y fusionando otros. En este marco, el Ministerio de Agroindustria volvió, por corto tiempo, a su anterior rango de Secretaría pasando a depender del Ministerio de Producción y Trabajo. El 1 de agosto de 2019, por el Decreto de Necesidad y Urgencia n.º 532/19, el Poder Ejecutivo le devolvería el rango de ministerio, a días de las elecciones primarias para las presidenciales de 2019, con la denominación de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Jara *et al.* (2019) afirman que estos cambios, además de reducir la planta de personal, fueron acompañados por un desfinanciamiento de sus programas, de forma que dejaron el área paralizada, sin presupuesto y sin políticas públicas destinadas a la agricultura familiar.

A partir de la reforma, los programas remanentes de ayuda para la agricultura familiar se concentraron en los programas del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) como Cambio Rural y ProHuerta, un organismo que sufrió severas reducciones de su presupuesto bajo la nueva administración.

La orientación impresa por el nuevo gobierno promovía la incorporación de la producción a los mercados globales sin mediación de diferencias en términos de capacidades productivas, económicas y sociales. El sujeto fundamental de las acciones no resultaba el agricultor familiar como “sujeto social”, sino que se concibe a partir de la figura del “emprendedor” individual, y serán sus “calidades” personales las que pondrán sello de garantía a su integración económica.

Esta configuración política –dado que en ella se establecían posiciones jerárquicas y construcción de identidades– tuvo su expresión material en la configuración del aparato estatal orientado a la gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar, plasmándose en una *nueva institucionalidad* que revierte el proceso de jerarquización promovido en los años anteriores.

La construcción de las capacidades estatales para el sector bajo la administración Macri estuvo en sintonía con la perspectiva ideológica neoliberal asumida por su fuerza política en cuanto a reducir el aparato estatal y su capacidad de intervención en la economía y la sociedad, eliminando agencias, personal y presupuestos, pero no logró

una alternativa de consolidar una estructura más ágil y eficiente que atendiera las diferentes cuestiones de la agenda.

Fueron positivas las acciones que terminaron definitivamente con las trabas para el comercio exterior y las transferencias intrasector en el área de Comercio, pero otras medidas confluyeron en una dirección decididamente equivocada, en particular en relación con la agricultura familiar y los programas de desarrollo rural, o no tuvieron el efecto esperado como la integración de la agroindustria.

El aparato estatal sectorial tuvo cuatro reformas organizativas, una por año de gobierno, lo que impidió consolidar un proyecto institucional y de las cuales la más importante fue una reducción de su jerarquía dentro de la estructura del Estado, la que sería revertida al final del gobierno solo por motivos electorales, pero no en función de un proyecto racional de administración estatal.

La incorporación de la agroindustria dentro de las cuestiones que atender no obtuvo resultados en las exportaciones, que continuaron aumentando la participación de los productos primarios y reduciendo las manufacturas de origen industrial, ni en beneficios observados en el nivel o diversidad del consumo de los habitantes.

En el caso de los programas de desarrollo rural y agricultura familiar, entre las reformas que significaron un retroceso de las capacidades estatales previas pueden mencionarse:

- a. la reducción de la autonomía, funciones, personal y presupuesto de la Unidad de Cambio Rural (UCAR) al transformarse en Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE);
- b. el retraso o paralización de la ejecución de los principales programas con financiamiento internacional;

- c. la delegación de endeudamiento para financiar los programas y contratación de recursos humanos en las provincias;
- d. la reorientación de los principales programas de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCYDT) hacia los aspectos socioproductivos y de emprendedores individuales (Sello de la Agricultura Familiar, Plan de Inclusión Digital y AgroEmprende), suprimiendo u omitiendo aquellas orientadas a la construcción de ciudadanía e inclusión de los sectores vulnerables a la economía formal (eliminando, por ejemplo, el Monotributo Social Agropecuario); y
- e. la retracción de la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en los espacios institucionalizados.

Como advierten Nogueira *et al.* (2017), la cuestión de la agricultura familiar y el desarrollo rural mantuvo bajo la administración Macri un lugar en el aparato sectorial, aunque fue vaciada o transmutada en sus contenidos, manteniéndose la cáscara de una institucionalidad aparente en la génesis de una matriz política diferente.

2

Política de tierras

La tierra con capacidad para la producción agropecuaria –esto incluye el suelo, pero también los cauces y acuíferos que hacen posible su puesta en producción– es una cuestión que presenta múltiples facetas, desde las agronómicas y técnicas, hasta las económicas, sociales, ideológicas y políticas.

La tierra, como espacio físico que se transforma en productivo, puede sufrir cambios en cuanto a sus dimensiones, ubicación y disponibilidad debido a fenómenos de la naturaleza (inundaciones, cambios climáticos, etc.), nuevas tecnologías agropecuarias (innovaciones en genética o nuevas producciones adaptadas a condiciones particulares de los nuevos territorios), y tecnologías e inversiones en obras e infraestructura que transforman la situación inicial (obras de riego, obras de drenajes, construcción de caminos y accesos, etc.).

En cuanto a su naturaleza como bien económico y de producción, la tierra se caracteriza por su condición de ser un bien escaso y en cierto modo no reproducible, particularidad que la diferencia sustancialmente del resto de los medios de producción (las máquinas, por ejemplo), y por la cual su apropiación y control puede derivar en una complicación para su puesta en producción sin que la obsolescencia o el deterioro de su capacidad productiva se hagan presentes por el solo paso del tiempo, que afecta su valor.

En países como la Argentina, donde la actividad agropecuaria es un eje central de su economía, especialmente por su triple función de proveer en forma absoluta la canasta alimentaria de la población, significativos recursos al tesoro nacional, y más de la mitad de las divisas que ingresan por exportaciones, la “tierra” se erige como un bien estratégico nacional.

Las cuestiones relativas al “dominio”, entendido como quien dispone y decide sobre el *destino* y el *modo* de uso de ese bien, han ocupado un lugar importante en diferentes momentos de la historia argentina. Sin embargo, su expresión pública a través de debates, iniciativas y conflictos sociales y políticos ha sido relativamente moderada y episódica, especialmente desde la segunda mitad de la década de 1970 hasta prácticamente el conflicto de la Resolución n.º 125 en 2008, cuando nuevamente comenzó a ocupar un lugar en la agenda del Estado.

En esta historia, podrían identificarse y rotularse distintas etapas donde la tierra se constituyó en una “cuestión socialmente problematizada”, en los términos propuestos por Oszlak y O’Donnell (1976), aunque con diversos significados, por lo cual han generado tomas de posición y acciones expresadas en políticas públicas con objetivos y fines diferentes según las distintas épocas.

Una primera etapa, que podemos denominar “tierra y nación”, ha sido aquella que se desarrolló en el marco de la delimitación y ocupación de un territorio que definiera la nación, en la segunda mitad del siglo XIX a partir del sometimiento de los pueblos originarios, y la expropiación y redistribución de sus dominios comunitarios en parcelas privadas. La política de poblamiento del territorio consolidaría aquella iniciativa, a través de las políticas colonizadoras de fines del mismo siglo, por las cuales se entregaban tierras a inmigrantes extranjeros y sus familias

para hacer agricultura, y cuya concreción estuvo estrechamente asociada a la expansión de la red ferroviaria que permitía acceder a los territorios vírgenes (Djenderedjian *et al.*, 2010).

En una segunda y extensa etapa que se inició hacia la mitad del siglo xx, la cuestión de la tierra se transformó en un tema de *justicia social*. En esta etapa, que podemos identificar como “tierra y equidad social”, el acceso del peronismo al poder planteó desde el Estado una política que promovía la redistribución del dominio de grandes superficies entre pequeños productores a partir de expropiaciones ocasionales, colonización en tierra pública, acceso al crédito, y el desaliento por diversos mecanismos del sistema de arrendamientos rurales para favorecer la compra de los predios por los arrendatarios (Lattuada, 1986).

Durante el cuarto de siglo posterior –hasta 1970–, gobiernos militares y civiles de diferente signo ideológico trataron de administrar y salir de la situación de congelamientos y prórrogas de contratos de arrendamiento a partir de sucesivos planes de transformación agraria, que no eran otra cosa que nuevos acuerdos entre las partes en conflicto y programas de crédito para la compra de predios, lo cual posibilitó la consolidación de una estructura agraria integrada por un amplio sector de pequeños y medianos productores, medianamente capitalizados y propietarios de las tierras que explotaban.

A comienzos de la década de 1960, un impulso adicional que contribuyó a encumbrar el tema de la tierra y promover una distribución más equitativa de su acceso fueron las iniciativas impulsadas por el gobierno de EE. UU. a partir de la Alianza para el Progreso, con el objeto de evitar el contagio de la Revolución cubana. Estudios, propuestas y acciones de reformas agrarias fueron impulsadas

en numerosos países latinoamericanos. En la Argentina se realizaron numerosos debates, se presentaron decenas de proyectos de ley al Congreso y hubo una activa toma de posiciones en los medios de comunicación de los sectores empresarios, quienes lo percibían como una amenaza a las bases mismas de la nación.

Las acciones más radicalizadas, consistentes en algunas expropiaciones y la intención de aplicar un impuesto a la renta potencial del suelo, propuestas por el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Oscar Alende, en los tiempos de la Unión Cívica Radical Intransigente, fueron rápidamente abortadas por la conducción nacional de su propio partido. La UCRI, una vez en el poder (1958-1962), cambió su posición reformista, expresada en la *Declaración de Avellaneda*, por una propuesta desarrollista conocida como *Declaración de Chascomús*. Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, sus máximos ideólogos, dejaron de lado la propuesta de la reforma agraria integral para sostener que en el desarrollo agropecuario no importaba la tierra, sino el capital, y que el futuro del agro se encontraba en las empresas sin tierras, con personal asalariado, que invertían en capital y tecnología, mientras que la agricultura familiar tradicional constituía una rémora del pasado. Sin duda, un pensamiento muy adelantado a su tiempo, fundado en una reinterpretación de las tesis marxistas respecto del capitalismo avanzado (Lattuada, 1988).

Por su parte, las decenas de iniciativas legislativas en los tiempos del gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo (1963-1967) terminaron integrando un proyecto de reforma de la ley de arrendamientos y plan de transformación agraria, por el cual se trataba de revitalizar los sistemas de arrendamientos y aparcerías, pero cuya puesta en práctica fue abortada por un nuevo golpe de Estado a cargo de las Fuerzas Armadas. En cambio, los estudios y debates

sobre nuevas formas de imposición a la tierra –muy intensos y sólidos entre 1958 y 1963– ni siquiera llegaron a la etapa de proyecto de ley.

Al cabo de este largo proceso, el resultado fue la consolidación de una estructura agraria ampliamente dominada por productores propietarios, con tendencia hacia una concentración en explotaciones medias con desaparición o reasignación de superficies de las más grandes y la desaparición de las más pequeñas, y el surgimiento de actores productivos de servicios y acuerdos informales que posibilitaban la producción con terceros, pero sin las formalidades y rigidez del sistema de arrendamientos tradicional (Barsky y Pucciarelli, 1991).

La tercera etapa se desarrolló en el marco de una estructura agraria más equilibrada, pero con un proceso relativamente lento en el crecimiento de su producción, especialmente pampeana –que constituía el termómetro económico y político para el país–, y el foco fue desplazado desde una cuestión “social” hacia una cuestión “productiva”. La etapa “tierra y productividad” puso en el centro del debate sobre la tierra las conductas de los grandes propietarios y su racionalidad económica-productiva. El debate académico no estuvo ajeno a la problemática y, en buena medida, constituyó un factor importante en su puesta en agenda pública. Ciertas posiciones definían las conductas como definitivamente “capitalistas y maximizadoras de ingresos” en función de los contextos (Braun, 1974), mientras que otras las calificaban como “no maximizadoras de ganancias”, motivadas por una cultura rentística que buscaba seguridad de su inversión y *status* social (Flichman, 1974, 1977). En cualquier caso, la política prevista para modificar esos comportamientos se desplazó del plano de las acciones directas (como la expropiación o la colonización) a las modificaciones en los mecanismos de

incentivos económicos, con el objeto de cambiar las conductas de producciones extensivas o de baja productividad por otras que las incrementaran en relación con las capacidades potenciales de la tierra, o, en su defecto, verse condenados a pérdidas que llevaran al cambio del dominio.

Si bien existió como antecedente el impuesto a las tierras agropecuarias libres de mejoras (ITAEA) durante la Revolución Libertadora bajo la administración burocrática autoritaria de Juan Carlos Onganía, fue la sanción del Impuesto a la renta normal potencial del suelo (IRNP) la propuesta que mejor expresó aquellos objetivos, durante el gobierno peronista asumido en 1973. La combinación del INRP con las medidas previstas en el *anteproyecto de ley agraria* que actuaban como amenaza sobre el dominio-arrendamiento forzoso, expropiación y pago por bonos en función del nivel de producción en relación con la capacidad potencial- generó un alto nivel de conflictividad política reflejado en las cámaras del Congreso Nacional y en los medios de comunicación masiva, con los tradicionales argumentos de los sectores propietarios sobre la inseguridad jurídica y los riesgos sobre la propiedad privada y la democracia. Los límites al avance de las medidas se encontraron dentro de las contradicciones de la propia fuerza política en el gobierno, en un contexto de incremento de los enfrentamientos y la violencia entre facciones que abriría la puerta a la más cruel de las dictaduras sufridas por el país.

La cuarta etapa la identificamos como “tierra y tecnología”, porque el segundo término de la ecuación resultó la variable que definió el debate sin ganadores absolutos, dado que permitió un crecimiento significativo y sostenido de la producción agropecuaria, particularmente agrícola, sin que esta dependiera de permanentes incentivos económicos positivos, como la captación plena de los precios

internacionales propuestos por las posiciones neoliberales y los gobiernos militares (aunque en los hechos no se mantuviera la coherencia ideológica pregonada), ni de las reformas estructurales o las acciones punitivas sobre las conductas empresarias, propuesta por las posturas intervencionistas y los gobiernos democráticos –peronismo, UCRI de la Provincia de Buenos Aires–.

No obstante, la variable tecnológica pudo funcionar en un primer momento en un contexto que, como mencionamos anteriormente, contaba con una importante estructura de explotaciones medias capitalizadas, generalmente operada por agricultores familiares, con alto nivel de mecanización y participación en el mercado. De estos sectores surgieron buena parte de los contratistas de servicios y arrendatarios por campaña (o contratos accidentales), que en su consolidación serían los responsables de la *agriculturización* primero, y *sojización* después, de la región pampeana y su expansión a otras regiones a partir de su articulación con grandes y pequeños propietarios e inversores rurales y externos al sector.

Si bien los antecedentes de este proceso pueden rastrearse desde la segunda mitad de la década de 1970, se profundizó en las décadas posteriores, en contextos políticos y macroeconómicos sustancialmente diferentes, atravesando ciclos de crisis y bonanzas de la economía argentina que no tienen registros en cuanto a su alcance y duración, y tuvo un fuerte impacto en la concentración económica del sector.

Durante la década de 1990, en el marco de un escenario de apertura, desregulación económica y desmantelamiento y retracción del Estado, se duplicaron la producción y las exportaciones agrícolas, así como se asistió a un significativo proceso de incorporación de moderna tecnología. Pero ese crecimiento se vio acompañado por un

proceso sin igual de concentración económica, cuyo resultado se expresó en la desaparición de alrededor de 100.000 explotaciones agropecuarias, el 21 % del total existente en el país en solo una década, y en su casi totalidad concentradas en el rango de los pequeños y medianos productores (Lattuada, 2006).

Una tendencia que continuó en los años posteriores, como lo reflejaron los datos preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2018 (INDEC, 2019). Sobre una superficie total de 157.423.932 ha de uso agropecuario, 33.182.640 ha se encontraban implantadas con algún cultivo y 124.241.292 ha destinadas a otros usos agropecuarios. La producción era llevada a cabo por 250.881 establecimientos agropecuarios a cargo de 223.292 productores y socios. El 69 % se encontraban bajo el régimen de propiedad y el 19 % en arrendamiento, mientras que 61.850 de los establecimientos contrataron servicios para la producción de 68.568.216 ha. En estos establecimientos trabajaban en forma permanente 420.704 personas y 31.312 prestadores de servicios de maquinaria agrícola.

Azcuy Ameghino y Fernández (2019), luego de un exhaustivo análisis de los datos preliminares del CNA 2018, dan cuenta de que entre 2002 y 2018 desaparecieron el 28 % de las explotaciones agropecuarias en la Argentina, que pasaron de 333.533 a 250.881 EAP, las que, sumadas a la tendencia de las últimas tres décadas (1988-2018), representan una disminución del 50 % del total de los establecimientos agropecuarios del país, entre los cuales los más afectados fueron aquellos de pequeñas y medianas superficies de entre 5 y 500 ha.

El otro aspecto no menor que caracteriza el proceso de transformación ocurrido entre 2002 y 2018 asociado al modelo de explotación que condujo a la concentración de las EAP se expresó en la tenencia de la tierra y el avance

de la explotación por terceros. Si bien la explotación en propiedad explica entre el 55 % y el 64 % del total según el área censada, se registró un importante crecimiento del arrendamiento, en particular en la región pampeana. La tierra trabajada en propiedad en esta región cayó del 70 % al 58 % de la superficie, mientras que la explotada bajo alquiler aumentó del 28 % al 38 % del total.

Los autores concluyen:

[...] tanto bajo la crisis y los estímulos neoliberales de la convertibilidad (eliminando el 29,7 % de las EAP), como luego de la devaluación y los altos precios de los granos durante buena parte del siglo XXI (eliminando el 28 %), la tendencia a la desaparición de explotaciones –el avance del “desierto verde”– por obligación o por opción, sigue siendo un elemento clave del modo en que evoluciona la trama económica y social rural [...] (Azcuy Ameghino y Fernández, 2019: 8).

En este marco, luego de los cambios políticos y económicos de 2002 y 2003, el crecimiento sectorial recobró un nuevo y enérgico impulso de la mano de la inversión, la incorporación de tecnología de punta, el rescate por parte del Estado de las situaciones críticas de endeudamiento, y la consolidación de nuevas formas de articulación y redes de organización de la producción.

El incremento constante y la valorización de la demanda mundial de productos agropecuarios hasta fines de 2008, las previsiones sobre el cambio climático y las expectativas relativamente favorables para países como la Argentina, así como las novedosas inversiones de países extranjeros en zonas productivas de distintas partes del mundo con el objeto de asegurar cierta provisión de productos para sus respectivos mercados internos, planteaban la posibilidad de una intensificación del modelo en las zonas en producción y una expansión a regiones inexploradas o con producciones de menor rentabilidad.

Esto abrió una serie de cuestiones donde la tierra agropecuaria volvía a instalarse en el centro de atención de la sociedad y del Estado, y con ello el inicio de una nueva etapa.

La quinta etapa, que podría denominarse “tierra y racionalidad social”, surgió a partir del conflicto “campo-gobierno” de 2008, en función de un nuevo escenario de debate en torno a las condiciones de acceso y uso de este particular recurso natural convertido en bien de producción. En ella se plantearon de forma renovada algunas de las cuestiones que jalonaron las diferentes etapas previas, así como se abrieron nuevas problemáticas por ser consideradas. Veamos a continuación aquellas más relevantes.

a) Por una parte, la cuestión “territorial” requiere una nueva atención. En el marco de las necesidades globales de energía y alimentos que presionan sobre los territorios con capacidad agropecuaria, y los movimientos internacionales de capital que se posicionan en estrategias de largo plazo, el tema de la transnacionalización (o extranjerización) de tierras productivas y acuíferos pasó de ser una mera especulación a una comprobación fáctica de varias iniciativas, en su mayoría privadas, algunas de grandes dimensiones, y en ciertos casos con conocimiento y respaldo de los gobiernos respectivos²⁴. Varios países contaban

²⁴ Para la época, noticias periodísticas mencionaban: “[...] operadores de la superpotencia asiática adquirieron más de 200 mil hectáreas en la provincia argentina de Río Negro para el cultivo de soja y proyectan construir una planta de fertilizantes en Tierra del Fuego. La pequeña nación árabe Qatar analiza ahora hacer inversiones rurales en nuestro país. Mahendra Shah, director del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Qatar, describió a la Argentina como la ‘plaza ideal’ para la producción de alimentos y de reserva de agua potable. Ya iniciaron negociaciones para cerrar las primeras adquisiciones, por unos 100 millones de dólares [...]” (*La Voz*, 03/01/11, consultado 27/08/20). Anseeuw *et al.* (2012) identificaban 84 países como áreas de destino de las inversiones extranjeras en tierras. El 70 % se concentró en 11 países, siete países africanos se destacan por concentrar la mayor inversión en términos de superficies y número

con legislación restrictiva al respecto, entre ellos España y Brasil como ejemplos más cercanos. En la Argentina la cuestión fue abordada por diversos proyectos de ley elevados al Congreso Nacional por fuerzas políticas de distinto signo político que convergieron en lo esencial con el proyecto elaborado en el seno del Poder Ejecutivo nacional que fuera sancionado como Ley n.º 26.737 en diciembre de 2011 sobre propiedad de tierras bajo dominio extranjero.

b) Por otro lado, el tema de la “equidad social” nunca ha sido totalmente resuelto. Este tiene diversas aristas y debe desagregarse al menos en tres problemáticas principales.

b.1) La primera es la *regularización de ocupaciones y títulos*, especialmente en las regiones donde mayor proporción se radican y producen campesinos, minifundistas, pequeños productores y más de 900 comunidades de pueblos originarios. Para el año 2002, 46.562 explotaciones agropecuarias se encontraban registradas como ocupaciones sin estabilidad jurídica alguna más que el uso y la costumbre. De ellas, alrededor de 17.422 establecimientos con límites definidos ocupaban 6.211.243 ha, según los datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2002, último registro disponible para la época. Mientras que la superficie ocupada por los restantes 29.140 establecimientos sin límites definidos²⁵ solo puede prestarse a la mera especulación, pero, si se aplicara la misma relación existente en el caso anterior, la superficie total en condiciones

de proyectos, países de Asia se encuentran en segundo lugar, y América Latina le sigue con Brasil y Argentina como destinos más relevantes. Para un análisis detallado de las inversiones extranjeras directas de China en la agricultura argentina, véase Mora (2019).

²⁵ El CNA 2018 registraba que se mantenían para esa fecha 22.506 EAP sin límites definidos con 26.059 terrenos sin límites y 6.174 EAP mixtas con 9.934 parcelas y 7.445 terrenos sin límites definidos.

irregulares podría superar los 20 millones de hectáreas. La tarea técnica y jurídica en manos de las provincias para regularizar esta situación era importante, aunque seguramente menor que la de vencer los intereses económicos y políticos que respaldan el *statu quo*. El Estado nacional debía diseñar e implementar una estrategia que, además del apoyo económico y técnico a las provincias para llevar adelante estas iniciativas, contemplara una fuerte movilización de recursos políticos para quebrar las resistencias de los intereses preexistentes. El primer paso, pero no único, en esta dirección fue la sanción en 2011 de la Ley de Tierras n.º 26.737 *para la Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras*, que obligaba a establecer un *registro nacional* de la titularidad de la tierra, hasta ese momento competencia solo de las provincias, elaborado por el Ministerio de Agricultura, que contenía varias disposiciones orientadas hacia este objetivo aunque fuese presentado solo como un límite a la extranjerización de tierras.

b.2) La *igualdad de oportunidades para el acceso a las tierras productivas* es la segunda problemática de la cuestión de la equidad social. El proceso de concentración económica observado y las formas consorciadas de producción con empresas que controlaban grandes recursos financieros limitaban las posibilidades de pequeños y medianos productores para competir por el alquiler de tierras. Una legislación que mantuviera la flexibilidad de acuerdos que posibilitara el crecimiento de la producción, pero que a su vez otorgara incentivos a este segmento de productores contribuyendo a equilibrar la asimetría existente en el mercado de alquiler de tierras, era una herramienta que buscaba lograr cierta equidad social sin afectar el normal desenvolvimiento de la producción y la inversión en el sector. El gobierno nacional, a través de la cartera

del área, elaboró un proyecto de ley de arrendamientos y aparcerías rurales que buscaba equilibrar esa asimetría al establecer una serie de incentivos impositivos y financieros en los denominados “contratos promovidos”, y que complementaba con otras medidas de políticas públicas para garantizar un crecimiento sin exclusión. Lamentablemente, hubo varios anteproyectos gubernamentales y de legisladores opositores en 2010, pero no se llegó a sanción alguna en el Congreso Nacional.

b.3) El tercer y último aspecto de la equidad se refiere a *la justa retribución de la inversión y el riesgo en la producción agropecuaria*. En este caso, nos referimos solo al nivel de retorno por las inversiones de diferente naturaleza y riesgo que realizan el propietario de la tierra, por una parte, y el arrendatario o productor a cargo del capital y riesgo del proceso productivo, por otra. El proceso de crecimiento de la producción ha sido posible, en buena medida, por la flexibilidad en la articulación de estos factores en el marco de una estructura social rural compleja. Por ejemplo, a diferencia de otras épocas en las que el arrendamiento era muy importante, los propietarios que ceden sus tierras en la actualidad son titulares tanto de grandes, medianas, como pequeñas superficies, en este último caso muchos de ellos son exproductores que no han podido acceder a las condiciones tecnológicas y financieras que el nuevo modelo requiere para mantenerse en la actividad.

La superficie bajo contrato se duplicó entre los censos nacionales agropecuarios de 1998 y 2002, y continuó creciendo posteriormente a esa fecha. La producción, combinando superficies bajo propiedad y contratos, se encuentra presente en las diferentes regiones del país, pero la región pampeana cuadruplicaba los porcentajes observados en otros territorios. De acuerdo a una encuesta de INTA del 2007, se estimaba que el 40 % de la superficie

agrícola de la región pampeana presentaba formas combinadas de propiedad y contrato, concentrada en estratos medios y altos con la disponibilidad del equipamiento tecnológico y la capacidad financiera necesaria para asumir la producción.

Como bien demuestran Azcuy Ameghino y Fernández (2019: 11-12), los datos del CNA 2002 y 2018 demostraban que, si bien la producción bajo el sistema de propiedad continuaba siendo dominante al alcanzar según las zonas entre el 55 % y el 64 % del total del área censada, el crecimiento de la modalidad de alquiler de tierras continuaba en crecimiento, un 10 % aproximadamente entre arrendamientos, aparcerías y contratos accidentales. Este proceso era más intenso en las regiones como la pampeana, donde los establecimientos estaban asociados a la realización de cultivos extensivos anuales. En esta región, en el período intercensal, la superficie en producción bajo régimen de tenencia en propiedad cayó del 70 % al 58 %, mientras que la alquilada ascendió del 28 % al 38 % del total.

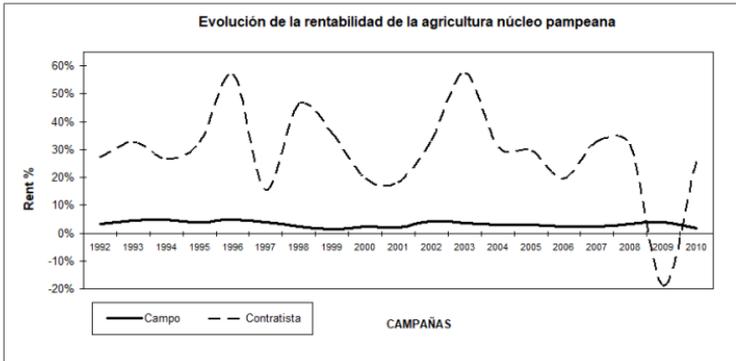
Ahora bien, en toda economía capitalista, la inversión de capital y el asumir el riesgo productivo suele tener un mayor reconocimiento que la renta obtenida en la inversión de un activo con la seguridad que ofrece la tierra como inversión. En la Argentina, esa lógica no siempre se encuentra presente en la distribución del ingreso agropecuario. Como puede verse en el cuadro inserto a continuación, el ingreso por hectárea medido en producto para un rentista/arrendador ha sido en el período 1991-2010 un 36 % más alto en promedio que el obtenido por el capitalista/arrendatario (7,49 quintales de soja por hectárea contra 5,49). Una diferencia que se profundizó entre las campañas 2003-2004 y 2009-2010, al prácticamente duplicarse el ingreso a favor de los propietarios arrendadores (10,9 quintales de soja promedio contra 6,31).

RENTABILIDAD Y RESULTADO NETO (RN) EN LA REGIÓN NÚCLEO PAMPEANA 1991-2010				
CAMPAÑA	RENTABILIDAD ARRENDADOR	RENTABILIDAD ARRENDATARIO	RN EN Q/HA ARRENDADOR	RN EN Q/HA ARRENDATARIO
91/92	3,32%	27,18%	4,5	4,6
92/93	4,55%	32,81%	4,8	5,3
93/94	4,85%	26,40%	4,9	4,2
94/95	3,94%	32,50%	4,9	5,6
95/96	4,89%	56,89%	5,7	8,4
96/97	3,85%	15,34%	5,6	2,3
97/98	2,19%	46,09%	5,2	7,9
98/99	1,56%	35,72%	4,1	6,8
99/2000	2,31%	19,63%	5,2	3,5
2000/01	1,98%	18,31%	4,5	3,8
2001/02	4,29%	32,99%	8,1	6,8
2002/03	3,61%	57,52%	8,2	10,5
2003/04	3,07%	30,96%	8,3	5,9
2004/05	3,06%	29,74%	10,4	6,7
2005/06	2,23%	19,50%	10,1	4,7
2006/07	2,44%	32,87%	10,9	7,9
2007/08	3,30%	31,69%	13,4	8,0
2008/09	3,76%	-18,92%	14,3	-4,76
2009/10	1,65%	26,12%	9,4	6,2
Promedio	3,20%	29,12%	7,49	5,49
Desvío Estándar	1,05%	16,31%	3,16	3,18
Coef. Variación	32,91%	56,02%	42,10%	57,90%

Fuente: Juan Carlos Porstmann, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Rosario, 2011.

Contrariamente, puede argumentarse que la rentabilidad en función del capital invertido ha sido solo de 3,20 % promedio para el inversor en tierras, mientras que para el inversor en capital productivo su rentabilidad fue sensiblemente superior al alcanzar un 29,12 % promedio. Debe advertirse que el grado de seguridad del inversor en tierras es incomparablemente mayor que el inversor productivo, además de que su rentabilidad en dólares en términos internacionales se encuentra en niveles similares al de otras inversiones consideradas con un grado semejante de seguridad (los bonos del tesoro de EE. UU. a diez años, por ejemplo), y que, en ningún momento del ciclo histórico analizado, su rentabilidad ha soportado variaciones negativas, como sí la sufrieron drásticamente (-18,92

%) los arrendatarios en la campaña 2008-2009. La evolución de esta situación diferencial se expresa con toda claridad en el gráfico inserto a continuación, y *se constituyó en buena medida en un factor central del conflicto campo-gobierno en 2008*.

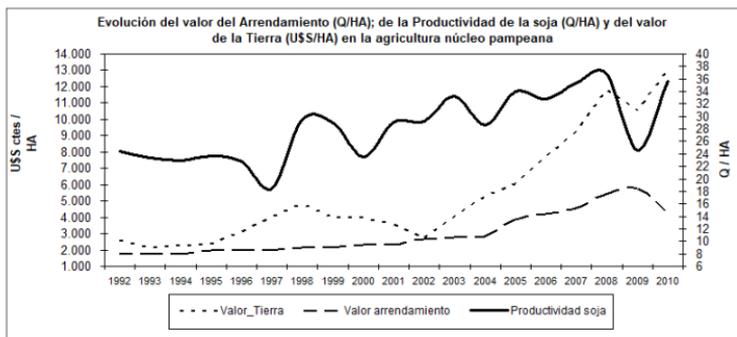


Fuente: Juan Carlos Porstmann, Facultad de Ciencias. Agrarias, Universidad Nacional de Rosario, 2011.

A ello se agrega que esa rentabilidad se produjo sobre un bien (la tierra) que *cuadruplicó su precio en dólares en el período* analizado. A medida que aumentó la demanda de tierras, también lo hizo su precio. De 2002 a 2011, el precio de la tierra en la región productora de maíz aumentó de USD 400 por hectárea a casi USD 1,400 (Bisang y Campi, 2013: 90). Como resultado, la renta se convirtió en el 56 % del costo de producción de oleaginosas en este período (Anlló *et al.*, 2013: 193).

El resultado de esa valorización no fue producto de mejoras o inversiones realizadas por el propietario arrendador, sino por la conducta de innovación tecnológica e inversión de capital asumida por el arrendatario/productor y la evolución positiva de los precios internacionales de los *commodities*. Como puede comprobarse en el gráfico

siguiente, el valor de la tierra acompañó y aun superó la evolución de la productividad de la soja.



Fuente: Juan Carlos Porstmann, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Rosario, 2011.

En la agricultura pampeana, se produjo un efecto paradójico y, en cierto modo, perverso: los beneficios generados por la mayor inversión de capital y tecnología de las últimas dos décadas que permitió un significativo aumento de la productividad de la tierra terminaron siendo apropiados en su mayor proporción por la renta y no por el capital que lo generó. En otras palabras, la mayor inversión, innovación y riesgo en la producción terminó ejerciendo un efecto *boomerang* negativo que, en el corto-mediano plazo, se tradujo en mayores costos de alquiler de tierras y una reducción de la participación relativa del productor/arrendatario en la distribución de los mayores ingresos generados por su eficiencia. Sumados a otros factores, sus efectos indirectos sobre la exclusión de los pequeños productores del sistema productivo y la concentración de la actividad en grandes empresas deben ser considerados. Por el contrario, el propietario arrendador o rentista obtuvo un crecimiento de su patrimonio por el aumento del precio de la tierra, un mayor ingreso por la

suba del precio del alquiler, y una sustancial mejora en su participación relativa sobre el total del ingreso generado; todo ello sin haber aportado absolutamente nada nuevo en ese proceso de mayor creación de riqueza. Sin embargo, no hay que caer en el error de considerarlos con la óptica del debate de la etapa anterior, dado que ahora se sumaron miles de pequeños propietarios “rentistas”, y todos querían que sus tierras se encontraran al máximo nivel de productividad por la renta y valor que generara. Un dato que la administración de Fernández de Kirchner no supo interpretar adecuadamente en el conflicto desatado en 2008.

Existen numerosas experiencias internacionales donde este fenómeno no puede expresarse del mismo modo que en la Argentina debido a las regulaciones existentes que definen el precio o márgenes que obtener por el arrendamiento de la tierra productiva. Para esa época, el pago en concepto de arrendamiento en Brasil no podía superar el 15 % del valor catastral del inmueble, con excepción de aquellas parcelas que se dedicaran a cultivos intensivos de alto valor, en el cual ese porcentaje podía duplicarse. En Francia existía una banda de valores mínimos y máximos establecida anualmente por resolución del gobierno local que determinaba el precio de alquiler de la tierra en la región de su competencia. Italia, por su parte, fijaba también, anualmente, los límites de precios para los arrendamientos y sus actualizaciones. Comisiones técnicas provinciales utilizaban para ese fin una serie de indicadores combinados: el valor existente durante el año previo, las variaciones de los índices de precio de los productos, y las variaciones del valor de la moneda.

El *anteproyecto de Ley de Arrendamientos y Aparcerías* elaborado a nivel del Poder Ejecutivo nacional hacia 2010 tenía una asignatura pendiente respecto de esta cuestión, y un riesgo potencial si no se atendía el tema de la regulación

de la renta. La propuesta de incentivos de los “contratos promovidos” para que los pequeños y medianos productores compitieran en mejores condiciones por el alquiler de tierras generaba un efecto no deseado: un aumento del costo de los alquileres al posibilitar una mayor demanda sobre el bien escaso como lo es la tierra productiva. El tema contenía un alto voltaje político, ya que una regulación en el sentido de los ejemplos internacionales mencionados habría afectado el ingreso tanto de grandes como pequeños propietarios o rentistas. Un conflicto que, en los momentos de bonanza, nadie deseaba abrir, pero que, en una situación de descenso de los precios internacionales, como sucedió luego del conflicto por el dictado de la Resolución n° 125, llevaba el riesgo de condicionar la continuidad del sendero de crecimiento, acelerar el proceso de concentración de la producción agraria y disparar la disputa por la porción del excedente que obtenía el Estado como retenciones a las exportaciones, reeditando el conflicto con el campo del 2008.

Por otra parte, el último tema relevante en la etapa “tierra y racionalidad social”, pero no menos importante que los anteriores expuestos, consiste en las condiciones de uso del recurso tierra y su sostenibilidad en el tiempo. El modelo, ya por intensificación o por expansión, implica riesgos crecientes en relación con la pérdida de capacidades y condiciones físicas y químicas de los suelos, riesgos de contaminación de tierras y aguas por fertilizantes y agroquímicos, reducción o eliminación de acuíferos, pérdida de biodiversidad, etc.

La tierra con capacidades productivas y el agua pueden considerarse en la actualidad como recursos estratégicos del país, dada la importancia de la producción agropecuaria en su economía. Las condiciones y modos de su uso trascienden la responsabilidad individual del titular

del dominio o del productor, y se transforma en una responsabilidad social.

La sociedad, a través del Estado –en sus diferentes niveles de competencia territorial–, debe establecer las normas y regulaciones necesarias para un uso racional y sustentable en el tiempo de las condiciones productivas y ambientales de la tierra y el agua. En este aspecto, las administraciones kirchneristas impulsaron varias iniciativas, algunas de las cuales se concretaron, como la Ley n.º 26.331 de *Bosque Nativo: presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos*, sancionada en 2007, mientras que otras quedaron en proyectos que contaban en su elaboración con antecedentes desde 2004 y recién en 2010 se materializaron en un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que no llegó a sancionarse. El tema de las aguas, competencia de las provincias por mandato constitucional, continuó siendo una asignatura pendiente debido a la gran disparidad de las capacidades existentes, a pesar del valor estratégico que se le asigna a sus reservas para la producción agropecuaria en los próximos cincuenta años.

c) En síntesis, territorio y nacionalidad, equidad social, tecnología y uso sustentable del recurso han formado parte de la historia política nacional que ha tratado el tema del acceso, dominio y uso de la tierra. Un tema multifacético que convoca a debatir el destino de una sociedad y un país donde la producción agropecuaria se constituye en uno de los pilares sobre el que se construye su destino.

Los instrumentos para implementar una política de tierras que contemple la mayoría de los aspectos mencionados fueron plasmados en anteproyectos y proyectos de ley, de los cuales solo se sancionó la Ley de Tierras durante el gobierno de Fernández de Kirchner. En cambio,

a pesar de los avances realizados en comisiones, no llegaron a sancionar ni una nueva ley de contratos agrarios (arrendamientos y aparcerías) ni de ordenamiento territorial y uso del suelo.

La *Ley de Tierras n.º 26.737 para la Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras* tiene como objetivo determinar la titularidad, catastral y dominial de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y regular en relación con las personas físicas y jurídicas extranjeras los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción. El Congreso sancionó esta ley el 22 de diciembre de 2011.

El proyecto elaborado e impulsado por el Poder Ejecutivo era reclamado insistentemente por la presidenta Cristina Fernández. A pesar de que los estudios previos indicaban que la superficie agropecuaria de 266.707.361 hectáreas solo contemplaba un 6,09 % del total bajo titularidad extranjera, los fundamentos se sostuvieron en que la “Tierra es un recurso estratégico no renovable” y en la actualidad existe una “oferta restringida de tierra para la producción de alimentos”, por lo que se consideraba fundamental preservar la tenencia en manos nacionales. La ley dispone que el total de las tierras rurales que pueden estar en manos de un mismo titular extranjero “no podrá superar las mil hectáreas (de la zona núcleo que componen norte de la provincia de Buenos Aires, sur de Santa Fe y sur de Córdoba) o su equivalente (superficies que serán definidas por las provincias)”. La ley también limita a un 15 % la titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio a cargo de personas de nacionalidad extranjera. Un porcentaje que se computa también sobre el territorio de las provincias, municipios o entidades administrativas equivalentes donde se encuentren situados los

inmuebles rurales. Quedan exceptuados de la norma los extranjeros que cuenten con al menos diez años de residencia continua y comprobada en el país, y aquellos cuyos hijos sean argentinos y demuestren una residencia permanente de cinco años, o los que estén casados con ciudadanos argentinos con residencia acreditada.

Si bien la ley favoreció una mejora de los registros de tierras, no generó conflictos ni resistencias manifiestas en el sector. No obstante, posteriormente la administración Macri cambiaría por decreto la reglamentación de Ley de Tierras flexibilizando las limitaciones de venta de campos a extranjeros a los seis meses de haber asumido.

Sancionada la Ley de Extranjerización de Tierras en 2012, la administración de Fernández de Kirchner avanzó en la preparación de nuevos proyectos de ley para el sector agropecuario, como la de suelos y ordenamiento territorial, de arrendamientos, y también de ordenamiento comercial del mercado granario²⁶.

Se consideraba que, en los últimos años, la fuerte expansión de la agricultura argentina en función de las nuevas tecnologías y principalmente por el alto precio internacional de las oleaginosas y cereales había llevado a muchas zonas del país a una escasa rotación de cultivos y menor cuidado del suelo, priorizando aquellos cultivos con mejores rendimientos económicos y avanzando la frontera agrícola a zonas de suelos frágiles en cuanto a su estructura y fertilidad.

Ante este panorama, el gobierno se proponía impulsar una ley que permitiera la intervención del Estado en regular el suelo con el objetivo de preservar el recurso natural. Complementariamente, se propondría una ley de arrendamiento que estableciera la cantidad de hectáreas

²⁶ Véase bit.ly/3qNLXPI (02/02/12), consultado el 08/04/20.

destinadas a la producción agrícola-ganadera en cada provincia, definiendo la unidad económica y estableciendo limitaciones a la expansión de los *pools* de siembra en detrimento de los pequeños y medianos productores locales, otorgándoles incentivos para poder competir por el mercado de tierras.

Finalmente, se comenzó a evaluar la posibilidad de un ordenamiento comercial del mercado de granos para generar condiciones de equidad entre la oferta y la demanda respecto de los precios, utilizando mecanismos de mercado y compensaciones, y mejorando los instrumentos de las cooperativas y todo tipo de estructuras asociativas para participar en el comercio internacional.

Pero ninguno de estos proyectos llegó a ser sancionado. Probablemente, la derrota política por la Resolución n.º 125 en 2008 y las necesidades cada vez más urgentes de una coyuntura que necesitaba de las divisas y los ingresos fiscales generados por el sector agroexportador llevaron a administrar la relación con este sector evitando nuevas situaciones conflictivas que afectaran su funcionamiento.

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en un acto realizado en agosto de 2010 con motivo del 145.º aniversario de la fundación de la localidad de Chacabuco en la Provincia de Buenos Aires, expresó: “[...] vamos a trabajar en una ley de arrendamiento que proteja los intereses de los que trabajan la tierra [...]” (*La Nación*, 06/10/10).

Los proyectos de contratos agrarios o ley de arrendamientos fueron intensamente discutidos en comisiones del Poder Ejecutivo, pero no llegaron a concretarse en ley. La ley de contratos agrarios continuó rigiéndose por la Ley n.º 13.246 dictada durante el primer peronismo, y modificada por las Leyes n.º 21.452 y n.º 22.298 de la última dictadura militar.

La cúpula de la Federación Agraria Argentina volvió a presentar un proyecto de ley de arrendamientos en abril de 2010²⁷, ahora por intermedio de sus agrodiputados Pablo Orsolini y Ulises Forte. Un proyecto que modificaba un proyecto previo solicitado por la entidad gremial al agrarista Aldo Casella en 2007, flexibilizando las limitaciones a grandes productores y los *pools* de siembra, en consonancia con la alianza que esta entidad había establecido en la Mesa de Enlace a partir del conflicto del 2008.

Por su parte, la Sociedad Rural Argentina mantenía su posición tradicional apoyando la libertad de contratación y oponiéndose a limitar las dimensiones de las unidades económicas de producción, establecer precios máximos para alquileres, y modificar los plazos de los arrendamientos vigentes a tres años.

Estas diferencias se trasladaron a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, enfrentando las posiciones de los diputados vinculados a FAA y aquellos opuestos al proyecto y más cercanos al presidente de la comisión Ricardo Buryaile, vinculado a Confederaciones Rurales Argentinas y futuro ministro de Agricultura de Mauricio Macri (*La Nación*, 06/10/10).

En cuanto a la propuesta de una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, tuvo como antecedente en materia de planificación el *Plan Estratégico Territorial (PET)*, que comenzó a desarrollarse en el año 2004 por Decreto n.º 1824 del PEN y el documento “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial”; continuó con la presentación del *Avance I del PET* a partir del cual se presentó el *Modelo de Territorio Nacional*, y luego con

²⁷ Expediente 2199-D-2010, Sumario: Régimen de contratos agrarios; derogación de la Ley 13.246, Régimen Legal del Arrendamiento y Aparcerías Rurales, y modificatorias. Fecha: 14/04/2010.

la conformación ese mismo año del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFLEPLAN).

Como consta en los antecedentes de este plan, en abril de 2009 quedó conformada la Comisión de Legislación del COFLEPLAN, encargada de elaborar el anteproyecto de ley. El primer borrador fue elaborado en julio de 2009 poniendo especial énfasis en la institucionalización de la planificación. Luego de varias modificaciones, a seis años de iniciado el proceso, el “Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial” fue puesto a disposición del Poder Ejecutivo nacional y de los ejecutivos provinciales en septiembre de 2010.

Esta iniciativa, concebida desde el inicio como una ley marco, complementaba la legislación provincial o local preexistente y se esperaba constituyera una referencia para las leyes futuras. La agenda de temas incluida en el anteproyecto era muy amplia. Los ejes estratégicos planteados se proponían consensuar un modelo de desarrollo sustentable que articulara las cadenas de valor, que potenciara el capital social y garantizara la generación de empleo, la igualdad de oportunidades y la inclusión social. El desarrollo del plan facilitaría, según sus autores, la construcción de acuerdos básicos en lo económico, lo social y lo territorial para potenciar el rol de las provincias, las regiones y las ciudades, lo que facilitaría el desarrollo local, en especial los sistemas de producción a pequeña escala.

La recuperación de la función planificadora del Estado era considerada una decisión estratégica del gobierno. Sus autores sostenían que este proceso de planificación facilitaba la participación y el acceso de la información pública a la población, además de fortalecer las autonomías de los estados federales y los municipios.

A pesar de numerosas reuniones con la participación de legisladores, especialistas del INTA y miembros

de asociaciones varias, y la existencia de cinco proyectos con estado parlamentario en 2012²⁸, la ley no se sancionó durante el gobierno de Fernández de Kirchner. Con estos antecedentes, el proyecto fue nuevamente presentado en la Cámara de Diputados en el año 2018 por el *Frente para la Victoria*, ahora en el rol de primera fuerza opositora al gobierno de la administración Macri, pero sin éxito en cuanto a la posibilidad de su tratamiento y sanción.

Una suerte distinta corrió el ordenamiento de los territorios sobre el bosque nativo. En 2007 se sancionó la Ley n.º 26.331 de Bosque Nativo, que dispuso presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

En síntesis, la historia recorrida indica que las cuestiones relacionadas a políticas de tierras, como las regulaciones sobre su tenencia y uso a partir del siglo xx, siempre han sido puestas en agenda por los gobiernos peronistas, mientras que el resto de las administraciones han tratado de resolver los conflictos generados por esas iniciativas o desmantelar los avances realizados durante aquellas.

La distribución intrasector de la renta agropecuaria, como el aumento de la participación en los ingresos de los sectores rentistas y su impacto sobre los costos de producción, no ha sido suficientemente destacada en las razones del conflicto del año 2008, las que se han focalizado en la voracidad fiscal del Estado y las dificultades del gobierno para un correcto diagnóstico de la situación, su gestión y comunicación. Tampoco el hecho de que durante los gobiernos kirchneristas, a pesar de la confrontación con

²⁸ En el año 2012 tenían estado parlamentario cuatro proyectos presentados por diputados y uno por senadores, presentados por miembros del oficialismo Frente para la Victoria - Partido Justicialista, por el Frente Amplio Progresista y por Salta Somos Todos, respectivamente (Agrositio, 10/09/12).

el sector de la producción agroexportadora, el precio de la tierra se cuadruplicó en dólares, lo que significó una impresionante valorización del principal activo de los propietarios de tierras productivas.

Por su parte, la administración Macri entre 2015 y 2019 no fue la excepción a la regla de los gobiernos no peronistas que accedieron al poder, y mantuvo la coherencia con la ideología liberal y las alianzas con los sectores sociales que lo apoyaban. No existieron propuestas regulatorias sobre los recursos, y el eje de sus intervenciones ha sido dismantelar o amortiguar los efectos de las normativas ya instaladas que regularan la titularidad y tenencia de la tierra, como lo muestran las modificaciones del decreto reglamentario de la Ley de Tierras n.º 26.737 para la Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras.

El 2 de julio de 2016, mediante el Decreto n.º 820 se flexibilizan los parámetros de control para la venta de propiedades rurales a extranjeros al considerar titular extranjero a quien sea titular de “más del 51 % del capital social de una persona jurídica”, cambiando la norma vigente, en la que se definía como extranjero a quien fuera titular de “un porcentaje superior al veinticinco por ciento (25 %)” (Jara *et al.*, 2019).

El decreto, además, intima a las provincias para que en 30 días definan las “equivalencias” a las 1.000 ha establecidas como límite para la zona núcleo de agricultura, que por ley puedan ser adquiridas en cada distrito. En caso contrario, la resolución del gobierno advierte que el Consejo Interministerial de Tierras Rurales “fijará las equivalencias”. Este consejo se integra por los ministros de Justicia, Agroindustria, Interior, Ambiente y Defensa, y los ministros de Agricultura de cada provincia.

Por otro lado, la administración Macri definió también que no habría restricciones para aquellas tierras que se encuentren en “zona industrial”, “área Industrial” o “parque Industrial”, y que dicha superficie no será computada a los fines de los límites fijados en la Ley de Tierras Rurales.

Los fundamentos de la modificación de la reglamentación de la Ley de Tierras fueron dados por el subsecretario de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia de la Nación, Martín Borrelli, quien aseguró que la nueva reglamentación buscaba facilitar la llegada de inversiones productivas de capital extranjero en todo el país a través de la regulación de situaciones que no habían sido contempladas en el Decreto n.º 274 del 2012, que legalizó el límite a la extranjerización del suelo nacional. Sostuvo que el reglamento, en los límites que le fija la ley, allana y favorece el camino a las inversiones extranjeras productivas, virtuosas y a largo plazo, en el país. El funcionario explicó que se pondrá bajo estudio de la Nación y de las provincias el sistema de equivalencias actualmente vigente ya que no responde a la realidad del comercio de tierras rurales en el país ni a las necesidades de expansión del negocio agroindustrial de las provincias. Por su parte, el presidente de la Cámara de Inmobiliarias Rurales (CAIR), Javier Christensen, manifestó su apoyo a la nueva reglamentación de la Ley de Tierras, por considerar que facilitará la llegada de inversiones productivas de capital extranjero, especialmente en la explotación de *commodities* como trigo, maíz, soja y girasol, dado que, en la manera en que estaba redactada anteriormente la norma, establecía trabas para esas inversiones, y que seguramente en el futuro incluso sería necesario hacer nuevos cambios (*Ámbito Financiero*, 01/06/16).

3

Políticas para la agricultura familiar y el desarrollo rural²⁹

En términos generales, la agricultura familiar se ha presentado como una categoría que permite describir, clasificar e identificar determinados sujetos y dinámicas socioeconómicas propias del mundo rural, de modo principal, pero no exclusivamente, referidas al campesino o el pequeño productor agropecuario y su mundo de relaciones. Se constituye en un gran paraguas conceptual y empírico para la discusión académica y la promoción de políticas focalizadas que aborden las contradicciones y conflictos de los territorios rurales actuales.

En Argentina, la construcción de una agenda asociada al desarrollo rural y la agricultura familiar no ha sido habitual en el concierto de políticas asociadas al medio rural, y mucho menos a la existencia de espacios estatales de gestión. Por supuesto, este escenario no es casual, se inscribe en un contexto regional favorable y reconoce antecedentes en las acciones aisladas de los programas de desarrollo rural en la década de 1990 (Lattuada *et al.*, 2015). En este sentido, la existencia de una política de desarrollo rural y

²⁹ El presente capítulo es una versión revisada y ampliada del trabajo publicado junto a María Elena Nogueira y Marcos Urcola en 2019, “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)”. Las modificaciones realizadas son de mi exclusiva responsabilidad.

agricultura familiar en la historia argentina ha resultado más una excepción que una constante.

Los contextos de esta excepcionalidad pueden ubicarse en una cronología que se inició en los tiempos del Consenso de Washington, en el que las acciones de los programas de desarrollo rural se centraban en la pequeña producción (minifundista) y en los pobres rurales (concebidos como sujetos de asistencia esencialmente). Un segundo contexto –entre 2004 y 2014– se asocia a la construcción institucional del desarrollo rural y de la agricultura familiar como un sujeto económico para llevar adelante procesos de desarrollo de los territorios rurales y como un sujeto político con derechos ciudadanos y demandas específicas que deben ser atendidas. Finalmente, en el período de la administración Macri –2015 y 2019–, si bien se sostuvo cierta formalidad de la institucionalidad antes construida, se observa una reinterpretación de los sujetos comprendidos en el universo de la agricultura familiar planteando dos posibilidades: una vuelta a la identificación de los sujetos de las acciones de desarrollo rural como pobres y vulnerables, o como sujetos con cualidades de innovación y emprendedurismo (sic) basadas en experiencias urbanas, cuyas lógicas lo aproximan a conductas empresariales de los que antes, en buena media, pretendió diferenciarse.³⁰

Las condiciones que definieron el contexto de acumulación de los noventa volvieron a cambiar en forma dramática a partir de la crisis del año 2001. Las reglas de juego existentes durante una década desaparecieron junto a la crisis del sistema financiero, la ruptura de la convertibilidad, la declaración del *default* en el pago de la deuda

³⁰ En esencia, la agricultura familiar se ha presentado como una categoría que ha intentado aglutinar a los actores cuyas lógicas de acción económica, social y política se diferencian de las de los agentes agrarios empresariales o agroindustriales (Urcola, 2018).

externa, un cuestionamiento masivo del sistema de representación política y del sistema judicial y una creciente incertidumbre política, económica y social en el conjunto de la ciudadanía.

A partir del año 2002, un nuevo paradigma en la relación *Estado-mercado* se instaló en la Argentina. El primero ha vuelto a ocupar un rol decisivo en la redistribución de costos y beneficios de la sociedad en general y del sector agropecuario en particular, en un marco donde la política se consolidó en forma explícita y creciente como reguladora de la economía y del mercado.

Los pequeños productores y la agricultura familiar adquirieron en esta etapa un lugar destacado en la agenda pública. En la primera década del siglo XXI, su problemática fue creciendo en importancia en la región del MERCOSUR y en el ámbito nacional a partir de una estrategia gubernamental explícita en la reorientación de los programas de desarrollo rural con el objeto de fortalecer la organización y representación de intereses de estos sectores rurales postergados.

Nuevos programas y mayores recursos³¹ fueron destinados a la agricultura familiar a partir de estrategias que intentaron reunir, coordinar y armonizar los diferentes programas y fuentes de financiamiento³². A ello se le agregaron los esfuerzos institucionales por facilitar a los

31 Solo el Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP) aumentó su presupuesto de 267 millones de dólares en la década de 1990 a 1.021 millones de dólares. A ello se le agregan los recursos de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que multiplicó varias veces su presupuesto, la intensificación de las acciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en el apoyo a la conformación de cooperativas, y los recursos provenientes de fuentes no tradicionales para el sector como el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, cuyos programas también alcanzan a población de la agricultura familiar.

32 En INTA a partir de la creación del *Programa Federal de Desarrollo Rural (PROFEDER)* y en la ex-Secretaría de Agricultura con la creación de la Unidad de Cambio Rural (UCAR).

pequeños productores su acceso a los mercados y conformación de asociaciones, simplificando ciertos requisitos para la regularización de sus actividades, como el *monotributo social* o los requerimientos de integración para las cooperativas de trabajo y de servicios agropecuarios.

Esta perspectiva se fortaleció con la creación del Ministerio de Agricultura en el año 2009 y la elevación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar –creada un año antes– al rango de secretaría de Estado, que contribuyó a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación, y posteriormente en 2014 con la sanción de la Ley n.º 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.

La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar puede diferenciarse a partir de dos momentos dentro del período 2003-2015 y una tercera y muy diferente etapa a partir de 2015 a 2019. Cada uno de ellos puede reseñarse a partir de algunos hitos institucionales que permiten explicar de modo esquemático los procesos de ingreso en agenda y posterior jerarquización institucional del desarrollo rural y la agricultura familiar.

Un primer momento, que podemos denominar “de concertación y diálogo político”, se caracteriza por la búsqueda de unidad conceptual en la gestión del desarrollo rural y la puesta en agenda de la agricultura familiar como sujeto de las políticas y programas. Abarca desde la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) y el Foro de Políticas Públicas entre 2004 y 2006 hasta la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación en 2008.

Desde la década de 1990 y hasta principios del nuevo milenio, se sucedieron numerosos programas de desarrollo rural focalizados en los pequeños productores rurales,

a los que se debía asistir técnica y financieramente. Sin embargo, esos programas destinados a paliar las supuestas externalidades negativas de la instalación de un modelo de desarrollo basado en la apertura y desregulación de la economía se implementaron con alto grado de autonomía, dadas su dependencia de diversas fuentes de financiamiento nacional e internacional y la concepción política sobre un Estado que debía reducir sus dimensiones, presupuestos y funciones de intervención (Lattuada *et al.*, 2015).

En ese marco, los programas de entonces llenaron el espacio de una política sectorial ausente y, en los hechos, se convirtieron en *la* política y *la* estrategia como cada uno de ellos las entendía. Fue esta la principal razón de que las acciones aparecieran como fragmentadas, esporádicas y hasta superfluas, y se discutiera una y otra vez sobre “la desarticulación de los programas” y la falta de una política específica que unificara dichas acciones para el desarrollo rural (Manzanal *et al.*, 2006).

La etapa iniciada en 2003 intentó remediar esa situación previa de desarticulación a través de la generación de instancias de concertación y diálogo político entre los actores inscriptos en el diseño, ejecución e implementación de los programas de desarrollo rural: productores agropecuarios, técnicos, miembros de organizaciones y funcionarios de agencias estatales e internacionales.

A su vez, en este proceso de diálogo sobre las estrategias de desarrollo rural, irrumpió la temática de la agricultura familiar en la agenda nacional. Cabe advertir que, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil (Schneider y Grisa, 2015; Sabourin y Grisa, 2018), en Argentina su ingreso en agenda no se produjo como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, sino que fue impulsada desde el Estado a partir de las iniciativas

de los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el MERCOSUR.

La creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el MERCOSUR durante los años 2004 y 2005 promovió a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central del desarrollo rural (Manzanal y Schneider, 2011; Nogueira y Urcola, 2013). Desde la REAF se sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF)³³ inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 por Resolución SAGPYA n.º 132, en cuyo seno se integraron alrededor de 900 organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales.³⁴

Dicho foro tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa (FoNAF, 2006a y 2006b) instalando a los agricultores familiares como sujetos participativos en los procesos de gestación de las políticas de desarrollo rural, y generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados inicialmente, como la formación de dirigentes para la representatividad sectorial y la generación y gestión de instrumentos de política pública (Márquez, 2007), tales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar

³³ El proceso de construcción y participación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar puede ser consultado en Lattuada, Márquez y Neme (2012).

³⁴ Si bien esta cifra no se ha podido corroborar con documentos que presenten el detalle de las organizaciones participantes, esta se expresa en declaraciones públicas y documentos oficiales del Foro. A pesar de esto, es relevante destacar que el Foro ha contado con la participación de organizaciones de carácter histórico que merecen especial mención: el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última, tradicional organización corporativa del agro argentino, participó de un modo relevante en el Foro hasta el año 2008 a través de su Departamento de Desarrollo Rural. Ese año se retiró del espacio, en el marco del conflicto entre el gobierno nacional y las organizaciones empresariales tradicionales del agro pampeano reunidas en la denominada Mesa de Enlace.

(RENAF)³⁵, o los estudios del PROINDER-IICA (Obschatko *et al.*, 2006; Obschatko, 2009) para establecer los criterios de medición de su presencia en el territorio nacional.³⁶

Lo novedoso de estos espacios de diálogo no tuvo que ver con el uso del concepto “agricultura familiar”, sino con que este apareciera asociado a la necesidad de definir políticas diferenciales hacia el sector (Soverna *et al.*, 2008), y por el intento de construcción de una estrategia nacional para el desarrollo rural que buscaba superar la fragmentación programática del período anterior.

De un modo simultáneo, en marzo de 2006 se creó por Resolución SAGPYA n.º 133/06 el Foro de Políticas Públicas Rurales, integrado por la presidencia del INTA, funcionarios de la SAGPYA y de los programas de desarrollo rural más representativos (PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA), dirigentes de Federación Agraria Argentina (FAA) y del FoNAF, legisladores, representantes del SENASA, académicos y consultores. El objetivo de este espacio era el de discutir, evaluar y proponer políticas institucionales apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales, tomando como insumo los documentos elaborados por el RIMISP sobre una estrategia de desarrollo rural para la Argentina (Berdegué y Schejman, 2006) y los documentos propuestos por el FoNAF mencionados.

³⁵ Durante el tercer plenario del FoNAF, en octubre de 2007, con 1.350 representantes de alrededor de 900 organizaciones, se anunció la creación del RENAF por Resolución n.º 255/07, como un registro voluntario para el acceso a políticas públicas, fundamentalmente de la SAAF, respetando los criterios propuestos por el FoNAF.

³⁶ Estos trabajos (Obschatko *et al.*, 2006 y Obschatko, 2009) se constituyen en los dos estudios oficiales de referencia para medir el peso económico y social de la agricultura familiar en la Argentina, a los que se sumaron complementariamente una gran variedad de estudios de carácter local desarrollados por distintos equipos territoriales (López Castro y Prividera, 2010; Ramilo y Prividera, 2013), vinculados al Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) creado en 2005 y dependiente del INTA.

Estas acciones para el desarrollo de la agricultura familiar se inscriben en este primer período en el marco de una serie de encuentros (seminarios, talleres, foros, etc.) convocados desde el Estado nacional, cuya finalidad era la de coordinar y definir una política de desarrollo rural que articulara los diferentes programas y enfoques.

El período 2009-2015 constituye un segundo momento que se distingue por una clara jerarquización institucional de la “cuestión” y tensión política por las divergencias respecto de los modelos de gestión para el desarrollo rural (entre 2009 y 2015). Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF, el FoNAF y los espacios como el Foro de Políticas Públicas Rurales son los que logran instalar la problemática en el país, fue el llamado “conflicto campo-gobierno” de 2008³⁷ el que impulsó al gobierno argentino a otorgar mayor visibilidad a la agricultura familiar para contraponer y enfrentar los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial que se arrogaban la representación del “campo argentino” sin distinción.

En este contexto se creó en 2008 por Decreto 571/2008 la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atendieran a las necesidades específicas de este sector. La institucionalización de su problemática fue resultado del mencionado conflicto, jerarquizando y consolidando un proceso de organización previo que el mismo Estado había promovido.

En 2009, al comienzo del segundo período (2009-2015), se hicieron efectivas una serie de reformas institucionales a nivel del aparato burocrático del Estado

³⁷ El conflicto del 2008 ha tenido numerosos análisis y enfoques, entre los que se destacan los estudios de Barsky y Dávila (2008), Castro García *et al.* (2009); Hora (2010), Dávila (2019) y Novaro (2020). Retomaremos este tema en profundidad en el capítulo seis.

nacional que dieron lugar a una mayor visibilidad de los productores familiares y a que el *desarrollo rural* comenzara a gestionarse de un modo diferenciado, pero, a la vez, integrado a la política sectorial. Nos referimos a la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, (SDRyAF) con una Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en su interior.

A pesar de los evidentes avances realizados a partir de 2009 en materia de coordinación de programas e institucionalización de la problemática, la diferente concepción sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar que tuvieron la SsAF y la UCAR dentro de la cartera de Agricultura generó a lo largo del período analizado una serie de tensiones que ya se vislumbraban desde el Foro de Políticas Públicas y que implicaron no solo una visión diferente sobre el desarrollo rural, sino la construcción de estructuras administrativas paralelas, la disputa por recursos presupuestarios, el control de programas, y la competencia por los espacios de intervención sobre un colectivo social de márgenes difusos en su definición.

La Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) –asociada históricamente al Programa Social *Agropecuario (PSA)*– y las *intervenciones territoriales con los sectores más vulnerables de la* pequeña producción familiar se orientaron a dotar de derechos a los productores, favoreciendo el asociativismo, la organización y actividades productivas conjuntas y manteniendo una orientación hacia la construcción de un sujeto social y políticamente organizado, pero también sujeto de un potencial clientelismo político³⁸. Por su parte, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR),

³⁸ La constitución del *Movimiento CANPO* (Corriente Agraria Nacional y Popular), organización militante con participación de profesionales y dirigentes sectoria-

concentró las intervenciones de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional, en productores que se consideraban en su condición económica productiva y cuyas mayores dificultades consistían en la inclusión en los mercados, la asistencia técnica y la formalización de su organización económica en cooperativas, *clusters*, redes, etc.

A ello se le agregaba una modalidad diferente de inserción en los territorios y de construcción de la política, mientras que UCAR establecía su relacionamiento e intervención a partir de los gobiernos provinciales, las iniciativas de la SSAF incluyendo el PSA era de competencia nacional, y sus agentes en el territorio respondían a esa estructura centralizada sin mediación de las provincias. Tanto en la experiencia en que miembros del MNCI en 2006 se hicieron cargo del PSA por un breve período (Berger, 2019), durante el cual se materializó la intencionalidad de tratar directamente con las organizaciones de base en los territorios considerando a los gobiernos provinciales contrarios a estas, como después con la SSAF, las acciones y recursos se mantuvieron bajo una relación directa nación-organizaciones.

Las acciones llevadas a cabo por la SSAF, como fueron la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) y del Monotributo Social Agropecuario (MSA),

les promovida por funcionarios de gobierno en el área de agricultura familiar, y más tarde la designación como máximo responsable del área al secretario general del *Movimiento Evita*, Emilio Pérsico, consolidaron la tendencia mencionada. Cristina Fernández lanzó la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) en un acto multitudinario el 20 de abril de 2011 en el Luna Park junto al ministro de Agricultura, Julián Domínguez, y el coordinador nacional de la agrupación, Guillermo Martini, quien se desempeñó en diferentes momentos de las administraciones kirchneristas como coordinador general del Consejo Federal y Regional del INAES (2004), subsecretario de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (octubre de 2008), y director del RENATEA (setiembre de 2012), además de gobernadores, ministros y funcionarios, en el contexto de la campaña para su reelección.

pueden ser interpretadas desde una concepción amplia y categóricamente política de dotar de ciudadanía en el sentido más amplio del término, que ha intentado superar la tendencia a focalizar las acciones en el carácter mercantil de los procesos económicos y restringir las intervenciones a la asistencia técnica y crediticia.

A partir del convenio celebrado entre el MAGYP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2009, los pequeños productores de la agricultura familiar registrados en el RENAF podían acceder al beneficio sin costo alguno, lo que facilitaba la incorporación a la economía formal de aquellas personas que, realizando una actividad económica genuina enmarcada en el desarrollo local y la economía social y respondiendo al perfil productivo de su región, se encontraban excluidos por el costo y complejidad que ello implicaba, y así se posibilitaba su acceso al sistema integrado de seguridad social (jubilación) y la prestación de obra social para la salud del productor y su grupo familiar primario. En este sentido, el monotributo fue considerado un instrumento de inclusión que otorgaba “ciudadanía tributaria” y un “generador de derechos” que no excluía otro tipo de prestaciones como la *Asignación Universal por Hijo* (Nogueira *et al.*, 2017).

En este sentido, existe cierta ruptura de la lógica previa de las políticas de desarrollo rural (aunque no solo de estas) al desplazar su carácter focalizado para considerar la universalidad de los sujetos y sus derechos ciudadanos.

En 2011 se produjo la formalización jurídica del Foro al convertirse en la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FoNAF), que, bajo la misma sigla, se presentó como un actor gremial cuya misión era la representación sectorial independiente de las asociaciones reivindicativas históricas para ocupar los espacios de interlocución con el Estado. A pesar de lo auspicioso de

esta agrupación integrada por numerosas y heterogéneas organizaciones, es pertinente señalar que, dado el proceso de conformación vinculado con la convocatoria del Estado nacional luego del mencionado conflicto, fue considerada como demasiado ligada a las iniciativas y acciones del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011).

En síntesis, la posición del MAGYP respecto de la agricultura familiar y las estrategias de desarrollo para consolidarla no fueron unívocas y, en ciertos casos, pueden interpretarse como contradictorias e incluso antagónicas. Posiciones que, en cierto modo, se encontraban también atravesadas por el debate académico sobre las posibilidades de exclusión o complementariedad del modelo de agricultura familiar y el modelo de agronegocios (Craviotti, 2014), los que se trasladaron a los contenidos de una ley específica para el sector de la agricultura familiar.

En efecto, el cuadro del período no queda completo si no mencionamos la sanción, en 2014, de la Ley n.º 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina como un intento integrador de todas las acciones antes mencionadas. La existencia de una ley es de suma importancia en la medida que representa la posibilidad de trascender las acciones de gobierno y transformarlas en políticas de Estado.

Toledo López (2017: 10) destaca los puntos más significativos de la ley en relación con las demandas históricas de la agricultura familiar: considerar la tierra como bien social y crear un Banco de Tierras (art. 16) para el arraigo rural y realización de emprendimientos productivos, promover la suspensión de desalojos por 3 años y la constitución de una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural (art. 18), garantizar el acceso a los servicios sociales (art. 30), crear un seguro

integral y líneas de crédito específicas (art. 33), apoyar la diversificación productiva y la innovación (art. 23), proveer mejoras en la infraestructura rural (art. 29), así como promover las ferias locales, zonales y nacionales de la agricultura familiar y crear un Centro de Semillas Nativas para su investigación y preservación.

No obstante, hay que señalar que, por disputas internas al interior del partido de gobierno que la promovió, dicha ley fue sancionada sin presupuesto y no llegó a ser reglamentada. Por ello, sus postulados quedaron en buena medida como una declaración de principios librados a la voluntad política de los gobiernos de turno.

En la misma línea anterior, y también como consecuencia de las alianzas y confrontaciones generadas por el conflicto de 2008, en el cual el gremio de UATRE de los trabajadores rurales liderado por Gerónimo Venegas fue un aliado explícito de las organizaciones patronales del agro que confrontaron al gobierno y de las fuerzas de la oposición en la campaña por las elecciones legislativas de 2009, se sancionó la Ley n.º 26.727 a fines de 2011.

El régimen de trabajo agrario establecido por la ley abordaba las regulaciones del mercado de trabajo del sector atendiendo las nuevas modalidades de la demanda, los tipos de trabajadores y las condiciones sociales laborales y no laborales que los afectaban.

Nápoli (2012) sostiene que la sanción de esta ley fue producto de la batería de medidas impulsadas por el gobierno en su confrontación con el sector agroexportador:

Acerca de la necesidad de una reforma del régimen nacional de trabajo agrario, la gran mayoría del sector productivo y del trabajo rural no tenía dudas. Tan es así que, durante años, el sindicato nacional más representativo de los trabajadores rurales argentinos, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

(UATRE), a través de su Comisión Legislativa Rural, desarrolló un proyecto de ley que logró consensuar con las entidades de productores y presentó en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (N°5153-D-2010 y 2011). Desafortunadamente, no corrió igual suerte cuando fue remitido al Ministerio de Trabajo de la Nación, pese a que el ministro, Dr. Carlos Tomada, asegurara su acuerdo al secretario general de UATRE, Gerónimo Venegas, luego el P.E.N. envió a la Cámara de Diputados de la Nación otro proyecto (N°017-D-2010 y 2011) muy distinto. En este último se privilegió un interés político de diferencias con el sector agropecuario y el gremio antes que un genuino avance para los trabajadores y el conjunto del sector.

En diciembre del año 2011, bajo la presidencia de Cristina Fernández, se impulsó la sanción de la Ley 26.727 (Nuevo Régimen de Trabajo Agrario), para traspasar las funciones, el personal y el patrimonio del RENATRE al RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios), que pasó a depender directamente del Gobierno Nacional.

El RENATRE fue creado por la Ley 25.191, y estableció una cuota obligatoria retenida por ley a trabajadores rurales registrados y empleadores para prestaciones por desempleo, cobertura de salud y sepelio, cuyo fondo administraba el gremio UATRE y las cuatro entidades gremiales empresariales históricas.

El dirigente peronista y secretario general de UATRE fue desplazado del control del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), que mantenía desde su creación en los tiempos de Carlos Menem en el gobierno, al pasar bajo control de sectores vinculados a la Secretaría de Agricultura Familiar. Más tarde, el sindicalista rural se transformaría en uno de los apoyos más explícitos a la candidatura de Mauricio Macri para acceder al gobierno en 2015.

En los tres años que duró su gestión, el RENATEA fiscalizó 1.780 establecimientos rurales, registrando 154 mil trabajadores rurales, y realizó más de mil denuncias de trata de personas y explotación laboral e infantil (Jara *et al.*, 2019).

La UATRE, junto con las entidades agropecuarias SRA, CRA, CONINAGRO y FAA que administraban el RENATRE, realizó presentaciones ante la justicia para que se declarara la invalidez constitucional de los dos artículos por los cuales se creaba RENATEA, dado que sostenía que era un caso de regresividad en materia de derechos sociales ya que la prestación de un seguro social dejó de estar a cargo de una entidad con autonomía financiera y económica administrada por los interesados con participación del Estado, tal lo previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, para pasar a manos de un ente que no reunía esas características. En los hechos, la UATRE principalmente y las restantes entidades en menor medida querían recuperar una fuente de ingresos muy importante para el financiamiento de sus actividades. La Corte Suprema se expediría favorablemente a su reclamo, a pocos días de que las elecciones de 2015 dieran el triunfo a Mauricio Macri.

A modo de síntesis, lo referenciado en los subperíodos analizados nos permite observar la jerarquización creciente que fue teniendo la cuestión de la agricultura familiar entre los años 2004-2014, a partir de cierta influencia de los organismos internacionales que incorporaron en sus agendas los temas vinculados con la producción de tipo familiar y sus organizaciones, la progresiva construcción en el marco de las discusiones en torno al desarrollo rural de los territorios de nuevas capacidades del Estado nacional en cuanto a las orientaciones y recursos destinados a las políticas de intervención, y el accionar de las organizaciones rurales que comenzaron a identificarse con la

agricultura familiar como categoría social y política. Una categoría que trasciende lo estrictamente económico y la tradicional circunscripción del agro argentino a la región pampeana exportadora.

En el nuevo contexto político económico, se reorientaron los fines perseguidos para el fortalecimiento de las asociaciones de la agricultura familiar. En esta nueva etapa, se buscó, aun desde perspectivas diferentes según las agencias, que los procesos asociativos maduraran no solo en alternativas económicas para enfrentar sus debilidades en el mercado, sino como medio de *empoderamiento* de estos sectores hasta ahora invisibles en la interlocución con el Estado a partir del fortalecimiento de su organización y de su integración en redes sociales y políticas con el objeto de acceder a un reconocimiento y participación en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas, un escenario reservado históricamente a las tradicionales asociaciones gremiales empresarias pampeanas.

Estas perspectivas promovidas desde el Estado reforzaron una característica estructural de las asociaciones que integran la *economía popular o solidaria*, el *carácter multifuncional* de su actividad, condición que los lleva a actuar simultáneamente en la esfera económica, social y política. El objetivo principal de estas asociaciones consiste en satisfacer las necesidades materiales de sus miembros, así como sus aspiraciones no monetarias de reconocimiento, inserción social, autonomía, y, por lo tanto, su actividad trasciende la frontera mercado-Estado (Nyssens, 1996).

Las iniciativas llevadas adelante en este proceso contribuyeron, por una parte, a la conformación de una multiplicidad de asociaciones económicas que no adoptaron la forma jurídica de cooperativas y, en cambio, se expresaron en un abanico de formas organizacionales heterogéneas

con diversos grados de formalización y estadios de desarrollo en sus procesos de consolidación. Mientras que, por otra, se retomaron las estrategias de constitución de cooperativas, especialmente en el caso de medianos productores y aquellos segmentos de la agricultura familiar con mayor disponibilidad de recursos.

En el caso de las cooperativas agropecuarias, debido a la intensa actividad de promoción en la constitución de nuevas organizaciones durante la última década, al 31 de diciembre de 2010 el número total de cooperativas registrado ascendía a 1.606. Del total de cooperativas agropecuarias registradas, el 60 % (966) fueron creadas entre los años 2001 y 2010, aunque solo el 38 % (364) de ellas se encontraban en situación de funcionamiento regular. A pesar de ello, estas nuevas cooperativas representaban el 60 % del total de las cooperativas activas y en situación regular (Obschatko, Basañes y Martini, 2011: 80), las que en conjunto prácticamente duplicaban el número de cooperativas activas regulares existente en la década de 1990 (Lattuada *et al.*, 2011: 20).

Además del crecimiento en su número, las cooperativas agropecuarias se transformaron y diversificaron. Junto con las cooperativas tradicionales de acopio, comercialización y transformación de la producción agropecuaria, surgieron una serie de nuevos modelos de *cooperativas emergentes*, como las *cooperativas de negociación*, de *gestión de la producción*, de *agroindustria familiar*, de *trabajo de producción colectiva*, de *trabajo para servicios rurales*, de *mercados cooperativos*, así como cooperativas tradicionales que se transformaron a partir de las exigencias de nuevos productos o mercados (Obschatko, Basañes y Martini, 2011: 129-140).

Por otra parte, surgieron centenares de asociaciones económicas que integran la economía social que no

adoptaron, por diversos motivos, las formas jurídicas de cooperativas, con características *multifuncionales* que les permiten trascender la esfera del mercado para desplegar con similar intensidad sus actividades en el espacio público del Estado y civil de la sociedad en la búsqueda de apoyo técnico y económico, así como reconocimiento político y social (Lattuada, 2014).

Estas asociaciones se caracterizaron por integrar a pequeños y medianos productores rurales que disponían recursos productivos y financieros limitados y llevaban adelante la producción a partir de su trabajo o gestión directa de los predios con la colaboración de mano de obra familiar o un reducido número de asalariados, así como población rural vulnerable (trabajadores sin tierras, subocupados, artesanos, poblaciones aborígenes). Precisamente los sectores más vulnerables de la estructura agraria que, como se ha mencionado, se incorporaban solo marginalmente como asociados de las cooperativas formales. Son asociaciones que se han constituido como grupos informales a partir de diferentes precursores sociales –vecindad, amistad, parentesco, etc.– o movilizadas por agencias públicas o de la sociedad civil ante la oportunidad de solucionar ciertas necesidades básicas, y cuyos desarrollos organizacionales adoptaban diferentes formas jurídicas de menor o mayor adecuación a sus objetivos, las que, en ciertos casos, llegaban a integrar complejas redes de colaboración públicas y privadas promovidas o en respuesta a incentivos de agencias públicas y programas de desarrollo, en algunos casos con la colaboración de otras organizaciones de la sociedad civil –ONG, asociaciones reivindicativas, etc.–.

En la mayoría de los casos, los integrantes de estas *asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar* realizaban algún tipo de adquisición de bienes e

insumos en forma conjunta, y en menor medida comercializaban parte o toda su producción en forma asociada en mercados mayoritariamente locales o provinciales. Existen experiencias destacadas, pocas en términos relativos al número de grupos beneficiarios, cuya organización les ha posibilitado llegar a mercados nacionales e internacionales. En casos excepcionales, han logrado ciertas articulaciones en redes y agrupamientos interasociaciones como los consorcios, *clusters*, ferias francas y convenios con agroindustrias, redes de supermercados y cooperativas. En estas redes de mayor complejidad, se observa la presencia y acompañamiento de instituciones y agencias estatales que participan activamente en su organización, direccionamiento y continuidad de la experiencia a partir de la asistencia técnica, organizacional y comercial.

Las cooperativas y *asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar* consolidadas han sido cuantitativamente pocas con relación al número de beneficiarios de los programas de desarrollo que han participado en experiencias grupales, y en su gran mayoría continuaban necesitando el apoyo técnico y financiero de las agencias estatales cuando su actividad avanzaba sobre cuestiones de comercialización y transformación de la producción.

No obstante, estas asociaciones constituyeron un potencial importante del *capital social* de las comunidades rurales, aun teniendo en cuenta la fragilidad de su desarrollo. El desafío que quedaba sin haber sido resuelto al concluir el período de las administraciones kirchneristas consistía en aumentar la tasa de supervivencia y consolidación de estas nuevas asociaciones, mejorando la relación cantidad/calidad que permitiera trascender de las experiencias aisladas de resultado positivo para sus integrantes, en un *capital social* comunitario que contribuyera

efectivamente a la construcción de un desarrollo sostenible de los territorios.

Para ello era necesario: garantizar un contexto político-económico favorable al fortalecimiento de la agricultura familiar y la economía social; conocer en profundidad los procesos que han atravesado las experiencias consideradas exitosas, rescatando sus enseñanzas para transmitir las y replicarlas; y avanzar en reformas de las reglas de juego que posibilitaran un mayor grado de formalización de estas iniciativas, que les permitiera alcanzar un mayor grado de autonomía y eficiencia para desempeñarse ante el mercado, la sociedad y el propio Estado.

En una supuesta continuidad de los gobiernos kirchneristas, es probable que no se hubiesen resuelto favorablemente estas cuestiones sin dirimir las diferencias entre las perspectivas económica y política que esquemáticamente competían en la intervención del desarrollo rural. Pero el cambio de orientación del gobierno asumido en 2015 en relación con la agricultura familiar y la economía social claramente no contribuyó en el sentido señalado.

La agricultura familiar y la economía social se vieron particularmente afectadas a partir de la reorientación de las prioridades de las políticas públicas en favor de los sectores agroexportadores y comerciales, y el *vaciamiento* de las estructuras preexistentes que las promovían (Jara *et al.*, 2019; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019).

Como se demostró en el primer capítulo, las reformas de la administración pública sectorial y en los territorios eliminaron áreas jerarquizadas específicas, redujeron personal y presupuestos, y llevaron a los programas y acciones destinados al desarrollo rural a una virtual paralización.

Estos cambios no se asentaron solo en la reducción del aparato estatal y los espacios de gestión en algunas áreas, sino también en la orientación de las políticas públi-

cas y la formación de los recursos humanos que participan de esos espacios y de la gestión propiamente.

El primer movimiento en esta línea se produjo con una nueva modificación en la Ley de Ministerios, por la que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creado en 2009 se convirtió en Ministerio de Agroindustria, incorporando gran cantidad de funcionarios con trayectoria laboral exclusiva en el ámbito privado o vinculados a las corporaciones tradicionales del sector.

Posteriormente, las sucesivas reformas del aparato estatal sectorial, prácticamente una por año de gestión, redujeron direcciones y despidieron personal, con principal impacto en la Secretaría de Agricultura Familiar, mientras que en otras áreas los cambios en las condiciones laborales y salariales, como la UCAR, expulsaron a aquellos profesionales hacia otras reparticiones del Estado y en el sector privado.

En el área de desarrollo rural y la agricultura familiar dentro de la cartera de Agroindustria, entre 2016 y 2018, la nueva Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCYDT)³⁹ se ha caracterizado más por la paralización, evaluación y redefinición de las acciones realizadas por la gestión anterior, que por nuevas iniciativas de envergadura dirigidas específicamente hacia los agricultores familiares. Por ello, muchas de las acciones que pueden identificarse en el período tienen un carácter más performativo y propagandístico que de impacto, en términos de acciones que se traduzcan en partidas presupuestarias e instrumentos de intervención relevantes.

³⁹ Esta fusiona tres secretarías de la gestión anterior: la Secretaría de Agricultura Familiar, la Secretaría de Coordinación Política y la Secretaría de Desarrollo Territorial.

En el presupuesto del año 2016 aprobado por el Congreso Nacional, se destacan dos iniciativas centrales para el sector:

- a. el Plan Belgrano, enfocado prioritariamente a la creación de infraestructura asociada con las necesidades productivas y agroexportadoras, sin desconocer en un segundo nivel las consideraciones sobre acciones para combatir la pobreza, los déficits habitacionales y los incentivos laborales; y
- b. el Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), donde la agricultura familiar aparece mencionada residualmente y sin líneas específicas de acción para ella (Nogueira *et al.*, 2017).

Ambas iniciativas suponían acciones de envergadura, aunque no específicas para los sectores comprendidos por la agricultura familiar, pero a la vez fueron paralizadas a poco de anunciadas por el ajuste presupuestario que se puso en marcha a partir de la crisis financiera que llevó al gobierno nacional a renovar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018.

La reforma institucional de 2018 redujo a la UCAR a una Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), bajo la Subsecretaría de Coordinación Administrativa. La DIPROSE mantuvo los programas que se encontraban en ejecución con financiamiento internacional desde la gestión anterior: el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI); el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentina (PROCANOR); el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF); el Proyecto de Inclusión Socioeconómica en Áreas Rurales (PISEAR); el Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas (PRODECCA); y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).

La ejecución de la totalidad de los programas con excepción del PRODERI, que se encontraba en su año de finalización, disminuyó sus actividades o se paralizó totalmente debido al cambio de las reglas de juego que se estableció entre la nación y las provincias. A partir de 2018, se dispuso que la ejecución de estos continuara siempre y cuando las provincias asumieran la deuda con los organismos internacionales por su financiamiento, en lugar del gobierno nacional, como fue establecido en los convenios originales. Ninguna provincia aceptó firmar este cambio, que requiere, por otra parte, el largo y complejo proceso de aprobación por cada una de las legislaturas provinciales, en un contexto de profundización de crisis económica y social.

A ello se agregaba la decisión de que los agentes provinciales contratados por los programas también fueran derivados para la renovación de sus contratos a las provincias con fondos propios, las que no dudaron en reducirlo al mínimo indispensable, y de que cualquier nueva contratación de expertos ya no se realizaría a través de la ex-UCAR, sino del Ministerio de Modernización.

A partir de todas estas medidas, el grado de subejecución en el que cayeron los programas de desarrollo alcanzó una dimensión del 50 % de los programas vigentes, un nivel pocas veces visto con anterioridad, por lo cual fueron observados por los organismos de financiamiento internacional como “programas con problemas” que requerían una readecuación de montos y plazos.

En este marco de retracción, las acciones que se llevaron a cabo se concentraron en el carácter productivo y económico de las medidas ya existentes, mientras que se excluyeron aquellas vinculadas a la reivindicación de derechos ciudadanos. En este sentido, resulta significativa la eliminación del Monotributo Social Agropecuario

(MSA).⁴⁰ Al suprimirlo, se propuso que aquellos sujetos que no pudieran sostener su actividad en forma autónoma pasasen a utilizar el Monotributo Social (MS) administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. Con este cambio de dependencia, la Secretaría de Agroindustria redefinía al sujeto de sus intervenciones estableciendo una clara distinción entre los sujetos de la asistencia social (los “pobres” o “vulnerables”) y los sujetos de crédito o de acceso a incentivos económicos para emprendimientos rurales o para la comercialización de productos agropecuarios (los productores “viables”).

No obstante, aun para estos últimos, los instrumentos y recursos eran escasos, producto de la falta de ideas hacia un sector que resultaba *residual* a los intereses prioritarios de los responsables de agroindustria. Para el afianzamiento de los “emprendedores”, un término arrastrado desde el ámbito urbano porteño para imponerlo con visos de modernización en el sector rural, en cuanto a la asistencia a la comercialización se destacan las siguientes acciones:

- a. la presentación del sello “Producido por la Agricultura Familiar” (Res. 330-E/2017), un isologotipo que, además de una forma de identificar y reivindicar los atributos de lo producido por los agricultores familiares, “certifica la trazabilidad, inocuidad y el origen social de los productos que llegan a las góndolas”⁴¹;
- b. la inclusión de productos de la agricultura familiar en el Código Alimentario Argentino (CAA), a través de la simplificación de los requisitos para la habilitación

⁴⁰ Véase *La Nación* (29 de junio de 2018). “Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario”. Disponible en bit.ly/3ph1iq8. Consultado el 17/09/18.

⁴¹ Dirección de Prensa y Comunicación del Ministerio de Agroindustria de la Nación (6 de noviembre de 2017). “Se reglamentó el uso del Sello Producido por la Agricultura Familiar”. Recuperado de bit.ly/3jOsBqD. Consultado el 19/09/18.

- de los establecimientos de pequeña y mediana escala que elaboran y comercializan alimentos caseros, artesanales y tradicionales (encurtidos, mermeladas, panificados, quesos, dulce de leche y yerba mate)⁴²;
- c. el “Plan Nacional de Inclusión Digital de la Agricultura Familiar”, que ofrece capacitaciones para el uso de herramientas tecnológicas (TIC) que permitan potenciar las oportunidades de comercialización, desarrollando habilidades para el acceso a los mercados⁴³, y
 - d. la plataforma o tienda *online* del INTA “Somos Fibra”, que busca promover los emprendimientos artesanales de la agricultura familiar, mediante la incorporación del diseño como herramienta de agregado de valor y su comercialización desde una plataforma homónima abierta al mundo”⁴⁴.

En términos de incentivos económicos a emprendimientos rurales, se implementó el Programa “Agro Emprende: innovando en el territorio”, creado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del ex-Ministerio de Agroindustria (por Res. 150-E/2017) y articulado en forma conjunta con el ex-Ministerio de Producción. Este programa se proponía generar un “entorno propicio para la detección de oportunidades, el acompañamiento en la formulación de

⁴² INTA *Informa* (8 de enero de 2019). “El Código Alimentario incorpora productos de la agricultura familiar”. Recuperado de bit.ly/3qltZ6m. Última consulta el 04/02/19.

⁴³ Dirección de Prensa y Comunicación del Ministerio de Agroindustria de la Nación (12 de abril de 2018). “Presentaron el Plan Nacional de Inclusión Digital para la Agricultura Familiar”. Recuperado de bit.ly/3sjx5Zk. Consultado el 12/09/18.

⁴⁴ INTA *Informa* (30 de agosto de 2018). “Presentan Somos Fibra, la marca que fusiona saber ancestral con diseño”. Recuperado de bit.ly/3agZFUR. Última consulta el 12/09/18. “Somos Fibra: comunidades rurales, diseño y tecnología”, Buenos Aires, Argentina. En bit.ly/3peHZxr. Consultado el 19/09/18.

negocios y el acceso a recursos para la puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos agroindustriales para los jóvenes rurales”⁴⁵. En el mes de septiembre de 2016, se realizó una experiencia piloto del programa en la provincia de Catamarca en la que se inscribieron más de 1.100 jóvenes y se dieron cinco capacitaciones durante dos meses. Como resultado, se presentaron más de 300 proyectos, de los cuales se seleccionaron 45, que fueron premiados con un reconocimiento económico. Entre 2017 y 2018, la experiencia se replicó en las provincias de Buenos Aires, Jujuy, Chubut y Formosa. Para el año 2019, se pretendía abarcar un total de 16 provincias, capacitando a 8.000 jóvenes y obteniendo alrededor de 4.000 proyectos base de los cuales 800 (20 %) serían financiados.⁴⁶

El programa Agro Emprende surgió como una de las acciones concretas diseñadas por la gestión macrista con cierto presupuesto y fondos ejecutados que resultan significativos para el análisis de las intervenciones de la nueva Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT). A esto se le sumó la iniciativa conjunta de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, la SAFCyDT y el Banco de la Nación Argentina para implementar un mecanismo operativo que facilitase el acceso al crédito a emprendedores, microempresas agroproductivas de la agricultura familiar y de las economías regionales, a través del “Programa Argentina Emprende”⁴⁷.

⁴⁵ Ministerio de Agroindustria de la Nación Argentina (14/06/17). Resolución 150-E/2017. *Infoleg*. Recuperado de bit.ly/3uqOuBf. Consultado el 12/09/18.

⁴⁶ “Entregaron los premios Agroemprende, Buenos Aires 2017” (24 de julio de 2017). *Agroemprende, Ministerio de Agroindustria de la Nación Argentina*. Recuperado de bit.ly/3anhK41. Consultado el 14/09/18.

⁴⁷ Según afirmaba el secretario de Agroindustria, esta iniciativa “fortalecerá el desarrollo de los diversos sectores agroproductivos vinculados a la agricultura familiar, impulsando su formalización, modernización, reconversión, complementación, como también la diversificación de las economías regionales”. Véase Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria de la Nación (26

En la lógica de los programas de promoción del *emprendedurismo*, lo que importa es la difusión de sus bases y condiciones, garantizando el legítimo proceso de selección de los participantes. Los resultados de estos programas se suelen presentar a través de la promoción de los proyectos que han sido seleccionados en el marco de actos oficiales de entregas de premios y estímulos financieros. Con este formato se promueve la idea de una sociedad que ofrece igualdad de oportunidades para la competencia. El programa funciona como plataforma que, a través de la competencia regulada, garantiza la igualdad de oportunidades de sus participantes, quienes serán premiados en función de sus méritos e iniciativas individuales o de equipo (Nogueira y Urcola, 2018).

Teniendo en cuenta estos aspectos, no se puede afirmar que la administración del presidente Macri intentara hacer invisible u ocultar la cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar, puesto que las estructuras aparecen, existen, y el diálogo es promovido desde las diferentes instancias, especialmente desde el espacio de concertación que supone el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Este Consejo fue creado por resolución interna del ex MAGYP en agosto de 2014, y constituido como organismo participante en la aplicación de la Ley n.º 27.118 (art. 9). Funcionaba como un espacio formal de diálogo con las organizaciones, aunque en su última convocatoria del año 2018 las organizaciones de productores no asistieron, al negarse el Estado a financiarles el traslado desde el interior del país, y no haber logrado avances significativos en la reglamentación y asignación presupuestaria de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar vigente.

de diciembre de 2018). "Facilitarán el acceso al crédito a microempresas de las economías regionales y de la agricultura familiar". Recuperado de bit.ly/3dopjt9. Consultado el 04/02/19.

Estos hechos permiten observar un progresivo proceso de vaciamiento de las estructuras existentes en esa larga transición que atravesaron la agricultura familiar y el desarrollo rural desde los primeros programas de la década de 1990 hasta los de la SAF y la UCAR (Bertoni y Soverna, 2015). Mientras mantienen una institucionalidad aparente, en el que agencias y procedimientos de gestión mantienen su presencia, pero están vacíos o inmovilizados en sus acciones.

Al mismo tiempo, el sujeto de las políticas y programas de desarrollo rural que anteriormente se intentaba incluir en una noción amplia de agricultura familiar, al que se asistía a través de acciones que combinaban instrumentos de acceso a derechos con programas de acceso a recursos financieros y técnico-productivos, es redefinido por la nueva administración. Persiste un discurso vinculado a la agricultura familiar con un perfil económico y productivo, pero ahora en tensión con acciones que promueven el desarrollo de las capacidades individuales de innovación y el *emprendedurismo* de los sujetos, acorde con la ideología neoliberal del gobierno.

Aun así, existe cierta ambigüedad e indefinición en el tipo de productor al que se orientan las acciones en la órbita institucional del desarrollo rural y la agricultura familiar. La referencia a los *emprendedores rurales* que promueven los nuevos programas y las líneas de asistencia a la comercialización que lleva adelante la SAFCYDT se caracterizan por plantear una difusa distinción entre los pequeños productores de base familiar y las pequeñas o medianas empresas de base local. Esta concepción cobra mayor relevancia al otorgar centralidad al carácter económico de los sujetos ya sea en forma individual o asociativa.

En sus fundamentos no explícitos, se observa una amplia grieta y ruptura conceptual entre el “individuo

emprendedor” que se imprimió en la administración Macri y el “sujeto social” que con sus variantes (económica/política) fue concebido en la etapa previa. Una visión que sin duda impregnó las decisiones y acciones de la gestión pública.

Además, se impusieron limitaciones a la integración de los grupos que recibían asistencia técnica del Estado en los años previos. Jara *et al.* (2009) sostienen que se dio de baja a 880 grupos de Cambio Rural en julio de 2017, y que en septiembre del mismo año, por decisión del ministro de Agroindustria, Ricardo Buryaille, se recortaron los alcances del programa que brindaba asistencia técnica a medianos y pequeños productores. El cambio de orientación establecía nuevos requisitos para sus beneficiarios, entre los que destacaba “ser nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo”. Con esta disposición, quedaban excluidos una parte significativa de los productores bolivianos de los cinturones verdes del Gran La Plata, y de otras grandes ciudades del interior del país que abastecían el consumo de verduras y hortalizas a la población (*La Nación*, 11/09/2017). Otro requisito del programa establecía la condición de “desarrollar la actividad productiva y/o de servicios con carácter exclusivamente comercial”, lo que excluía aquella porción de los agricultores familiares donde la producción tiene la doble función de autoabastecimiento y excedentes para el mercado.

Otras decisiones de orden general también afectaron gravemente a pequeños y medianos productores. Así, las decisiones de política energética de eliminar los subsidios estatales y habilitar aumentos siderales en las tarifas tuvieron impacto directo sobre los costos de producción de varias actividades, entre ellas la vitivinícola, en la cual muchos productores usan bombas eléctricas para obtener el agua de riego (Letcher, 2016).

Tampoco los trabajadores rurales resultaron favorecidos durante la administración asumida en diciembre de 2015, aunque sí el gremio que los representaba. Tres días después de haber ganado las elecciones Mauricio Macri, en noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia falló a favor de una presentación realizada años antes por la UATRE, posibilitando la devolución del control del RENATRE a la UATRE y a las entidades rurales SRA, CRA, CONINAGRO y FAA, declarando la inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107 de la Ley 26.727. El art. 61 de la Ley de Presupuesto derogó efectivamente dichos artículos y restableció la vigencia de la Ley 25.191 en su redacción original junto con su normativa reglamentaria, el Decreto 453/2003. El RENATRE restableció sus funciones como ente de derecho público no estatal el 1.º de enero de 2017, luego de que el fallo de la Corte Suprema de Justicia fuera reglamentado por el gobierno nacional a través del Decreto n.º 1.014/2016.

Tras la disolución del RENATEA creado en el 2012 a partir de la sanción de la Ley de Trabajo Agrario n.º 26.727 en 2011 en las tarea de fiscalización del empleo en el sector rural, se constituyó nuevamente el directorio del RENATRE conformado por miembros del gremio de los trabajadores rurales (UATRE) y de las entidades gremiales empresarias tradicionales del sector (CRA, SRA, CONINAGRO, FAA), con presencia estatal a través de los síndicos del Ministerio de Trabajo de la Nación, y se despidió a cientos de empleados incorporados durante la gestión estatal (Isidro y Forlani, 2019: 6).

Pese a los esfuerzos organizativos en lo social y político durante los gobiernos kirchneristas, la agricultura familiar tuvo poca capacidad de reacción y confrontación ante las medidas que nuevamente la convertían en un actor marginal de la agenda pública sectorial.

En respuesta a las acciones e inacciones del gobierno de Cambiemos, el 3 de octubre de 2017, los pequeños productores de verdura realizaron un “Feriazo” (venta de hortalizas y verduras directamente al público en espacios públicos simbólicos) en diferentes puntos del país a modo de protesta para denunciar que el gobierno no atendía sus demandas, visibilizando el bajo valor recibido por los productores en contraste con el precio al cual los productos llegan al consumidor final. La Unión de Trabajadores de la Tierra en un comunicado de prensa marcaron su diferencia e identidad en la grieta: “No somos el campo rico que produce *commodities* para la exportación. No especulamos con nuestra producción, ni guardamos alimento en silos para vender cuando mejor se pague” (*Página 12*, 02/10/2017). Y agregaron que el Ministerio de Agroindustria no tomó “ni una sola medida que favorezca al campo pobre que produce alimentos para el pueblo” (*Infobae*, 2017).

En una Argentina políticamente pendular, los finales parecieran encontrarse siempre abiertos y los desafíos incrementarse ante cada cambio de gobierno, y con ellos la propia identidad y subsistencia de amplios sectores de la población que transitan entre su inclusión o la absoluta invisibilidad pública.

Políticas para la agricultura comercial exportadora

Dos cuestiones deben tenerse siempre presentes cuando se analizan las políticas públicas destinadas al subsector agropecuario exportador argentino y su evolución. En primer lugar, estas políticas no se encuentran acotadas por lo sectorial, dado el significativo triple rol de la producción agropecuaria de granos y carnes argentina en el conjunto de la economía: la obtención de divisas por sus exportaciones –es el único sector cuya balanza comercial es positiva y ampliamente favorable–, la generación de bienes salarios de la población dada su incidencia en los precios de los alimentos –en particular, la carne, la leche, el maíz y el trigo, pero no la soja–, y la provisión de importantes recursos fiscales para el financiamiento del gasto público.

La segunda cuestión consiste en que el precio recibido por los productores agropecuarios de granos y carnes en la Argentina se define por la combinación de tres factores: los precios internacionales de los productos; el tipo de cambio (y su relación con los niveles inflacionarios internos), y los impuestos a las exportaciones de los productos agropecuarios (retenciones). El efecto combinado de las tres variables, junto a la evolución e incorporación de moderna tecnología en insumos, equipamientos y procesos, permite apreciar históricamente una evolución del subsector que responde en forma dinámica a la ecuación de estos factores.

Los términos de esta ecuación que afectan los ingresos y la evolución del sector agropecuario exportador (superficie sembrada, producción y exportaciones) son definidos en cada coyuntura histórica por la combinación de diferentes variables que condicionan los factores mencionados: las orientaciones ideológicas de las alianzas que se alternan en la administración del Estado, las políticas para el sector que intenta materializar sus proyectos, los condicionantes económicos del contexto internacional (evolución de los precios de los *commodities*, crisis financieras y alteración de mercados internacionales) y domésticos (nivel de inflación, balanza de pagos, déficit público), así como la accesibilidad a un desarrollo tecnológico de vanguardia.

El período bajo análisis -2003-2019- se constituye en un laboratorio privilegiado que posibilita observar y analizar las diferentes alternativas surgidas ante cambios en las variables económicas y políticas mencionadas, así como evaluar sus resultados más allá de los discursos y las intencionalidades de los actores.

Las políticas de ingresos para el sector productor de granos y carnes

En 2002, Argentina incumplió sus obligaciones internacionales para el pago de su deuda externa, y su PIB se redujo a casi una cuarta parte. Con escasez fiscal y en busca de recursos para una gran población urbana gravemente afectada por el desempleo, el presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) eliminó la convertibilidad de la moneda. Esto implicó una significativa transferencia de recursos hacia los sectores exportadores producto de una devaluación

cercana al 200 %⁴⁸ de la moneda nacional, amortiguada muy parcialmente por el restablecimiento de retenciones a las exportaciones agropecuarias, que habían sido abolidas por el presidente Menem durante su mandato (Barsky y Gelman, 2009: 484). Esta no sería la única devaluación del período que nos ocupa, el cual tuvo otras de significativa importancia en diferentes momentos⁴⁹.

La denominada “posconvertibilidad” mostró un sorprendente desempeño positivo de la economía argentina en general y del sector agropecuario en particular. Entre 2003 y 2008, el PBI creció a un promedio del 8,4 % por año, mientras que entre 2008 y 2013 lo hizo al 3,6 % anual (Schorr y Wainer, 2015). En sus comienzos, la devaluación y un moderado incremento de los precios internacionales favorecieron el valor de las exportaciones de origen agropecuario. La campaña superó en 2006-2007 los 90 millones de toneladas, y la superficie agrícola se expandió alrededor de unos 10 millones de hectáreas (Anlló *et al.*, 2007).

Los precios internacionales

La evolución de los precios internacionales de los *commodities* agropecuarios constituye un factor relevante en la determinación del ingreso de los productores de granos y carnes en la Argentina, cuya producción tiene como principal destino la exportación, en el caso de los primeros, y en los segundos, si bien se exporta solo el 10 % de lo

⁴⁸ Las devaluaciones del tipo de cambio en Argentina tienen más de sesenta años de práctica desde octubre de 1958. Durante el gobierno de Arturo Frondizi, se produjo la primera gran devaluación del peso (68 %), consecuencia de un fuerte atraso cambiario acumulado entre 1954 y 1957 (Frediani, 2019).

⁴⁹ A las mencionadas que ocurrieron entre enero de 2001 y marzo de 2002 (200 %), les continuaron las de 2014 (60 %), 2015 (50 %), 2018 (100 %) y 2019 (100 %) (Frediani, 2019; Bloomberg, 2020).

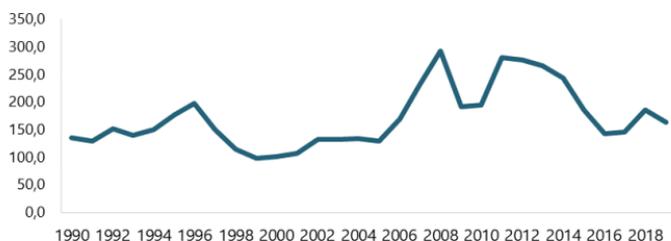
producido, son los cortes de mayor valor, además de contar con una alta carga simbólica dada su historia⁵⁰.

En el período que abarca este trabajo, ha existido un subperíodo de precios excepcionales que no tiene antecedentes previos, lo cual trajo como beneficios récords históricos de ingresos por exportaciones, pero también serios conflictos por la disputa de ese excedente extraordinario.

A partir del año 2007, los precios internacionales de las principales producciones agrícolas extensivas (trigo, maíz, soja) iniciaron un aumento de sus precios, que llegaron a más que duplicar sus promedios históricos, y con altibajos mantenerse hasta 2014 inclusive, para luego retornar a los niveles de dos décadas atrás.

En el caso del trigo, se observa que, entre el inicio y la finalización del gobierno de Néstor Kirchner, su precio internacional aumentó un 50 % y se ubicó en un promedio para el total de su presidencia en USD 159,26 la tonelada. El período inmediato posterior, gobierno de Fernández de Kirchner, la tendencia de precio creciente se consolidó alcanzando su récord en 2011 con USD 280,28 la tonelada, para luego comenzar a declinar y ubicar el promedio de sus dos períodos de gobierno en USD 241,40. Finalmente, durante el gobierno de Mauricio Macri, los precios descendieron aún más, y se registró en un solo año (2018) un precio equivalente al de los menores obtenidos durante el período de gobierno anterior. No obstante, el precio promedio durante todo el gobierno de Macri alcanzó los USD 159,47, un nivel equivalente al de la presidencia de Néstor Kirchner.

⁵⁰ Sobre la historia de la ganadería argentina y su importancia, véase Giberti (1970).

Trigo. Evolución de precios internacionales promedio, usd/t

Fuente: International Monetary Fund, IMF data – Primary Commodity Price System. Disponible en bit.ly/3b4Ou0R, consultado el 02/07/20.

Trigo. Precios internacionales promedios entre 2003 y 2019***Néstor Kirchner (USD 159,26/t)***

2003	2004	2005	2006	2007
131,92	134,39	129,67	169,14	231,18

Cristina Fernández (USD 241,40/t [240,15/242,70])

2008	2009	2010	2011
292,97	192,11	195,23	280,28

2012	2013	2014	2015
276,33	265,69	242,9	185,87

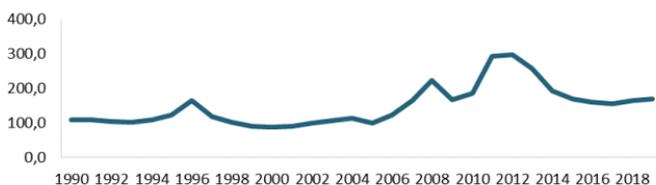
Mauricio Macri (USD 159,47/t)

2016	2017	2018	2019
143,2	145,29	186,13	163,26

Fuente: International Monetary Fund, IMF data – Primary Commodity Price System. Disponible en bit.ly/3b4Ou0R, consultado el 02/07/20.

El precio internacional del maíz tuvo un comportamiento similar. Desde el inicio hasta la finalización del gobierno de Néstor Kirchner, su precio internacional aumentó un 60 %, pasó de USD 105,25 a USD 163,61, y se ubicó en un promedio para el total de su presidencia en USD 120,18 la tonelada. En el período siguiente, gobierno de Fernández de Kirchner, el precio continuó en aumento y alcanzó su máximo en 2012 con USD 298,44 la tonelada, para luego declinar hacia fines de su mandato a USD 169,84. El promedio de sus dos períodos de gobierno se ubica en USD 223,38. Durante la administración Macri, los precios continuaron su descenso y el precio promedio fue de USD 162,13, un 38 % inferior al promedio de Cristina Fernández, pero un 35 % superior al del gobierno de Néstor Kirchner.

Maíz. Evolución de precios internacionales promedio, usd/t



Maíz. Precios internacionales promedios entre 2003 y 2019**Néstor Kirchner (USD 120,18/t)**

2003	2004	2005	2006	2007
105,25	111,89	98,51	121,65	163,61

Cristina Fernández (USD 223,38/t, [216,70/230,05])

2008	2009	2010	2011
223,36	165,63	185,96	291,85

2012	2013	2014	2015
298,44	258,98	192,94	169,84

Mauricio Macri (USD 162,13/t)

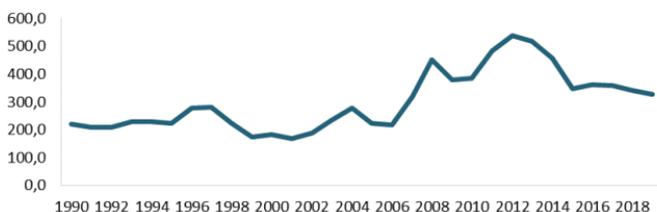
2016	2017	2018	2019
159,22	154,6	164,51	170,17

Fuente: International Monetary Fund, IMF data – Primary Commodity Price System. Disponible en bit.ly/3b4Ou0R, consultado el 02/07/20.

En cuanto a la soja, el cultivo estrella y conflictivo del período, expresó con mayor dimensión esta tendencia que abarcaba a los *commodities* agropecuarios. Desde el inicio hasta la finalización del gobierno de Néstor Kirchner, su precio internacional aumentó un 36 %, pasó de USD 233,19 a USD 317,32, y alcanzó un promedio para el total de la administración de USD 253,55. Durante el gobierno de Fernández de Kirchner, el precio se disparó a niveles récord con USD 537,76 la tonelada en el año 2012, un 130 % superior al de una década atrás, para luego iniciar un descenso

que ubicó el precio promedio de la tonelada de soja de sus dos períodos de gobierno en USD 445,10. Durante la administración Macri, los precios se mantuvieron en un nivel equivalente al del último año del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, alrededor de USD 347,77 la tonelada, un 28 % inferior al promedio de Cristina Fernández, pero un 37 % superior al del gobierno de Néstor Kirchner.

Soja. Evolución de precios internacionales promedio, USD/t



Soja. Precios internacionales promedios entre 2003 y 2019

Néstor Kirchner (USD 253,55/t)

2003	2004	2005	2006	2007
233,19	276,63	223,15	217,45	317,32

Cristina Fernández (USD 445,10/t, [425,17/465,03])

2008	2009	2010	2011
452,94	378,55	384,95	484,25

2012	2013	2014	2015
537,76	517,2	457,81	347,36

Mauricio Macri (USD 347,77/t)

2016	2017	2018	2019
362,71	358,82	342,53	327

Fuente: International Monetary Fund, IMF data – Primary Commodity Price System, disponible en bit.ly/3b4Ou0R, el consultado 02/07/20.

Ha sido frecuente registrar afirmaciones de autores y medios de comunicación sobre una diferencia sustancial del contexto internacional que condicionaron la administración de la economía doméstica de los gobiernos de los Kirchner y de Macri, teniendo los primeros las ventajas de contar con precios internacionales de los productos agropecuarios sustancialmente más altos que el segundo –el denominado “viento de cola”–. Pero esta es una verdad a medias, como muchas que sirvieron para ahondar *la grieta*, dado que, si bien la administración de Cristina Fernández tuvo una diferencia importante a su favor, el gobierno de Mauricio Macri también la tuvo con relación al período de Néstor Kirchner.

Como puede observarse al comparar los promedios de los precios internacionales de los tres principales productos agropecuarios de exportación por período de gobierno, podemos concluir que los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner han tenido las mejores condiciones internacionales, con un promedio de USD 303,29 por tonelada exportada; en segundo lugar, se ubica la administración Macri, con USD 223,12, un 36 % inferior al gobierno de Fernández de Kirchner, pero un 26 % superior al promedio de lo obtenido por el gobierno de Néstor Kirchner, con USD 177,66 para el período bajo su administración.

**Precios internacionales de granos. Síntesis comparativa por gobierno
(usd promedio por tonelada)**

Cultivo	N. Kirchner	C. Fernández	M. Macri
Trigo	159,26	241,40	159,47
Maíz	120,18	223,38	162,13
Soja	253,55	445,10	347,77
Promedio	177,66	303,29	223,12

Ahora bien, como se mencionó más arriba, el precio que recibe el productor de estos bienes en la Argentina se encuentra mediado por las condiciones y regulaciones establecidas en la política cambiaria, los impuestos a las exportaciones y las restricciones comerciales que cada gobierno administra de acuerdo a sus orientaciones ideológicas y condicionantes macroeconómicos de la coyuntura. Veamos a continuación el desempeño de estas variables bajo los distintos gobiernos.

Las políticas sobre las exportaciones (retenciones, regulaciones cambiarias y comerciales)

Las retenciones a las exportaciones acompañaron la evolución de los precios internacionales durante todo este período con diferente incidencia. Luego de las devaluaciones realizadas en marzo de 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde estableció un impuesto a las exportaciones del 10 % para el trigo y el maíz, 13,5 % para soja y girasol, 5 % para los aceites de girasol y soja, y 5 % para carnes y lácteos. Un mes después, las tasas fueron nuevamente aumentadas a 20 % para trigo y maíz, 22,5 % para girasol, 20 % para poroto de soja y sus derivados (aceite y harina), y 15 % para lácteos (Murillo y Pinto, 2014).

Los gobiernos posteriores de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) continuaron con esta política incrementando las tasas, preocupados por el aumento de los precios internacionales de los *commodities* y su traslado a los precios internos de los productos alimentarios básicos, así como por la obtención de mayores recursos fiscales. Ampliaron el tipo de intervenciones comerciales, introdujeron permisos de exportación, prohibiciones de exportación de ciertos productos y precios internos en los mercados de trigo, maíz, carne y productos lácteos (Regúnaga y Tejeda Rodríguez, 2015: 13).

En 2005, ante la amenaza de una escalada inflacionaria, se establecieron permisos para las exportaciones de algunos productos, y las retenciones a las exportaciones de carnes aumentaron al 15 %, medida que se profundizó en 2006 al prohibirse las exportaciones de estos productos durante 6 meses, mientras que las retenciones a la soja y el girasol aumentaron al 23,5 %. Paralelamente, la administración de Néstor Kirchner reorientó las funciones de la Oficina Nacional de Control Comercial Agrícola y Ganadero (ONCCA) en 2007 con el objetivo de controlar los precios internos y distribuir subsidios compensatorios para mantener la diferencia entre precios internacionales y domésticos (Richardson, 2012: 26). Estos subsidios debían pagarse mediante un aumento en los impuestos a la exportación de soja, los cuales volvieron a incrementarse en enero de 2007 al 27,5 % para el grano y 24 % para los aceites de soja y girasol (Murillo y Pinto, 2014).

Después de las elecciones presidenciales de 2007, en las que fue electa Cristina Fernández de Kirchner, y luego de haberse implantado los cultivos de la campaña en un contexto internacional de aumento sostenido y relevante de los precios agrícolas, el gobierno de Néstor Kirchner

elevó en el mes de noviembre, poco antes del término de su mandato, las retenciones del grano y el aceite de soja al 35 % y 32 %, respectivamente, y al 32 % para el girasol y 30 % para su aceite. El maíz comenzó a pagar un derecho de exportación del 25 % y el trigo del 28 %.

Los precios internacionales de los *commodities* agropecuarios continuaron en ascenso. La soja, por ejemplo, pasó de USD 305 la tonelada en junio de 2007 a USD 411 en noviembre del mismo año, para alcanzar en marzo de 2008 los USD 590. El 11 de marzo de 2008, el nuevo ministro de Economía, Martín Loustean, emitió la polémica Resolución n.º 125 (Barsky y Gelman, 2009: 513-515). Esta norma establecía una escala creciente de retenciones en función de la evolución del aumento de los precios internacionales, que tenía como base un 44,1 % para la soja y 39,1 % para el girasol, sin alterar los niveles de los restantes productos, con el objetivo, además del fiscal, de promover la producción de cultivos de consumo interno como maíz y trigo, desplazados en los últimos años por una mayor rentabilidad relativa del cultivo de soja (Murillo y Pinto, 2014).

La iniciativa, luego de cuatro meses de un conflicto que trascendió de lo sectorial al conjunto de la sociedad argentina, terminó siendo rechazada por el Congreso de la Nación el 18 de julio de 2008, y retornó el esquema de retenciones al último vigente establecido en noviembre de 2007 (*Ámbito Financiero*, 19/07/08).

Hacia finales de 2008, en el marco de una de las peores sequías de las últimas décadas, y el descenso coyuntural de los precios internacionales, el gobierno resolvió reducir la carga vigente sobre las exportaciones de trigo y maíz, cultivos que habían perdido una considerable superficie de siembra, pasando las tasas del 28 al 23 % en trigo y del 25 al 20 % en maíz.

Desde entonces, y por siete años, se mantuvo inalterada la estructura de las retenciones para granos, harinas y aceites, y se verificaron solamente cambios en biodiesel y en el rubro de las mezclas para alimentación animal, entre otros productos agroindustriales.

No obstante, se profundizaron las medidas de intervención y redistribución del excedente agropecuario por parte del Estado. Las intervenciones de la Secretaría de Comercio que habían generado varios conflictos con el sector ganadero en 2005 se profundizaron a partir de la designación de Guillermo Moreno a su cargo a mediados de 2006. El funcionario asumió un creciente poder de decisión sobre intereses que afectaban a los sectores agropecuarios, industriales y comerciales sin distinción, a partir de políticas discrecionales y selectivas de intervenciones y subsidios a sectores procesadores como frigoríficos y molinos, industria láctea, productores de cerdos, de vacunos en *feedlot* y avícolas. Los Registros de Operaciones de Exportación, o declaraciones juradas de ventas al exterior, fueron creados en pleno conflicto con el campo por la Resolución n.º 543 de 2008, luego modificada por la Resolución n.º 7.552 de 2009, con el objeto de establecer los volúmenes autorizados de exportaciones de trigo, carne y maíz, que eran productos de consumo interno. Más tarde se agregarían mecanismos informales que aumentaron la discrecionalidad de la política comercial al imponer los pre-ROES, prohibiciones a la exportación (carnes) y acuerdos o imposición de precios a comercios y supermercados que implicaban importantes transferencias de recursos entre diferentes actores de las cadenas.

Si bien las retenciones no tuvieron nuevas modificaciones hasta fines del mandato de Fernández de Kirchner, existieron novedades importantes en el sistema cambiario, el otro factor con incidencia en la determinación

del ingreso de los productores agropecuarios de carnes y granos destinados a la exportación, en el marco de una inflación creciente y depreciación del peso con relación al dólar.

El 28 de octubre del 2011, con posterioridad a las elecciones presidenciales en las que Cristina Fernández de Kirchner fue reelegida para un segundo mandato, el gobierno anunció las primeras restricciones cambiarias. Formalmente se lo denominó “Programa de Consultas de Operaciones Cambiarias”.

A partir de allí, las medidas fueron endureciendo cada vez más el control de cambio impuesto, para dar lugar al denominado “cepo cambiario”. Comenzó a implementarse la DJAI (Declaración Jurada Anticipada de Importación) a través de la resolución de AFIP 3.252/12, por la cual debía gestionarse con anterioridad al trámite de compra con el proveedor internacional.

En 2012 se intensificaron estas restricciones, al establecerse que las empresas que necesitaban dólares para girar al exterior, para el pago de importaciones o giro de utilidades, debían tener una aprobación del Banco Central, y una contrapartida en una fuente exportadora, en acuerdo entre empresas. También se reguló el retiro de dólares con el uso de tarjetas de crédito locales en cajeros automáticos del exterior; además de la restricción de la autorización de compra a personas humanas a una proporción del salario: inicialmente 40 %, luego se redujo a 25 %, y más tarde se limitó a su mínima expresión la adquisición para ahorro y gastos de turismo.

Durante 2013, ante las restricciones cambiarias el dólar *blue* o libre aumentó la brecha con el dólar oficial (el tipo de cambio a partir del cual se liquidan las importaciones y exportaciones), y el 23 de enero de 2014 el gobierno realizó una devaluación que algunos ubican en el 19 % (Frediani, 2019; Bloomberg, 2020) y otros en el 23 % (*Infobae*, 16/12/15). El 27 de enero

de 2014, se estableció una percepción adicional del 20 % para las personas físicas que compraban dólares para atesoramiento, en concepto de ganancias y bienes personales. Sobre el fin de mandato de Cristina Fernández, se aplicaron nuevas restricciones de compra a los importadores, y limitaciones para la compra de dólares por personas físicas o empresas.

De acuerdo a un informe de Lema *et al.* (2018: 20-21), la brecha en la tasa de cambio, que era menor al 2 % a inicios de 2010, alcanzó posteriormente niveles del 60 %, 54 % y 56 % en 2013, 2014 y 2015, respectivamente, lo que generó transferencias desde el sector exportador al resto de la economía. Los controles cambiarios sumados a las retenciones a las exportaciones implicaron que los precios recibidos por los productores para ese período fuesen inferiores al precio internacional del 40 % para la soja, el 55 % para el maíz y trigo y 60 % para la carne vacuna.

Cuando la diferencia entre el dólar oficial y el dólar paralelo es significativa, los productores retraen las ventas de los granos y venden lo estrictamente necesario a la espera de una devaluación que mejore la relación, utilizando como reserva los *stocks* que pueden ser almacenados con bajo costo en los sistemas de silo bolsas o silo canadiense. Al ingresar menos dólares por exportaciones, se profundiza la tensión aumentando la brecha para que el gobierno finalmente conceda una mejora en el tipo de cambio⁵¹.

⁵¹ El economista Jorge Ingaramo señalaba con detalle la conducta de los productores de granos hacia fines del gobierno de Cristina Fernández: "El productor está vendiendo lo mínimo y guarda esperando que el próximo gobierno le rebaje la retenciones y que suba el tipo de cambio y que con eso le cierren mejor sus números, que están muy ajustados [...]. Si hay renuencia a vender es probable que parte de la recaudación quede en los silos bolsas, diría que la retención rondaría entre el 20 y el 25 %, que es un ingreso para el país de alrededor de USD 500 millones, que es la soja que los grandes productores no 'calzaron' en el mercado a término" (*Infonegocios*, 06/04/15, consultado el 26/08/2020).

Argentina. Precio promedio de exportaciones, inflación, relación peso/dólar y retenciones agropecuarias por período de gobierno entre 2001 y 2019

	Promedio de precio internacional USD/t (*)	Inflación Tasa anualizada % acumulado/promedio (**)	Cotización peso por dólar(***)	% de devaluación peso/dólar	Retenciones
2001-2002 E. Duhalde	130,85	44,7 (22,4)	1,15-2,94	156 Cambio libre	2002 marzo/abril: Trigo y maíz: 20 % Soja y girasol: 22,5 % Aceites: 20 % Lácteos: 15 % Carnes: 5 %.
2003-2007 N. Kirchner	177,66	50,5 (12,6)	2,94-3,15	7,15 Cambio libre	2005: carnes: 15% 2006: soja/ girasol: 23,5% 2007 enero: Soja/ girasol: 27,5 % Aceites: 24 % 2007 noviembre: Soja: 35 %; girasol: 32 % Aceite Soja: 32 %/ girasol: 30 % Maíz: 25 % Trigo: 28 %.

2008-2011 C. F. de Kirchner (1)	294	88,2 (22,0)	3,15-4,30	36,5 Cambio libre	2008 marzo: Resol. 125; Ret. Móviles, base: Soja: 44,1 %; Girasol: 39,1 %; Julio: Derogan R. 125. Se retrotraen a noviembre de 2007.
2012-2015 C. F. de Kirchner (2)	312,50	119,3 (29,8)	4,30-9,66	124,6 Cepo cambiario	Se mantienen los valores de noviembre de 2007.
2016-2019 M. Macri	223,12	161,3 (41,8)	9,66 -59,87	519,7 2016/19 Cambio libre 2019: cepo cambiario	2015: Eliminación de retenciones de todos los productos. Soja: se reduce al 30 % y programa de - 5 % anual; 2018: Retención del 12 %, con tope de \$ 4 por dólar para PP y \$ 3 para MOA. Soja: retención "base" se reduce del 24 % al 18 %.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos (*) sobre Trigo, Maíz y Soja: International Monetary Fund, IMF data – Primary Commodity Price System, bit.ly/3b8lhp0; (**) Juan Gasalla (*Infobae Económico*, 08/12/19, con datos de INDEC, Ecolatina, Índice Congreso, IPC CABA y Estimado REM bit.ly/3jWzkyU; (***) bit.ly/2ZdN2Um.

La relación que en las diferentes coyunturas se estableció entre los precios internacionales, los niveles de retenciones aplicadas, la inflación acumulada, el tipo de cambio y la depreciación de la moneda significó una transferencia de recursos muy significativa de la renta agropecuaria entre los diferentes actores, las que en los gobiernos de Duhalde y en particular el de Macri fueron ampliamente favorables al sector agroexportador, mientras que, durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, sus resultados se invirtieron drásticamente.

Barsky (2015) sostiene que durante los gobiernos kirchneristas la combinación de fuertes retenciones a los productos agrícolas pampeanos y restricciones severas al comercio internacional, manejadas en forma discrecional, provocaron una importante transferencia de ingresos al Estado vía impuestos, y a sectores de agroindustrias procesadoras y comercializadoras a partir de subsidios. Los montos en cuestión son estimados por Garzón y Bullano (2015), quienes afirman que los productores de trigo del país transfirieron fondos por un total de USD 9.148 millones en el período 2006-2014, de los cuales USD 3.607 millones (39,4 %) fueron al sector público por impuestos (retenciones) a la exportación, USD 1.632 millones al sector exportador y USD 3.908 millones a la industria molinera/consumidor interno. Tomando un período de referencia más extenso y una mayor diversidad de productos, Tagliavini (2019), con fuente de información en la Sociedad Rural Argentina, estima que entre los años 2002 y 2017 el sector agropecuario habría aportado al Estado nacional USD 93.863 millones (un promedio de USD 6.257 millones anuales) solo por retenciones a sus exportaciones. A esto se agregarían los aportes por los impuestos y servicios abonados en concepto de inmobiliario, ingresos brutos, IVA no

reintegrado, aportes patronales, impuesto al combustible de fletes, y contribución al fondo de caminos rurales.

En esta misma línea, un informe de Lema *et al.* (2018) para el Banco Interamericano de Desarrollo concluye que, como resultado de los impuestos a la exportación entre 2007 y 2016, los precios de la producción agrícola nacional han sido menores que los precios internacionales; las políticas agrícolas generaron impuestos significativos a la exportación de las principales actividades del sector. En ese período estiman que el total de transferencias de los productores tuvo un promedio anual de alrededor de USD 12 mil de millones, representando alrededor de un 30 % del total de ingresos brutos de los agricultores. Los productores de granos y de carne bovina fueron los que contribuyeron en mayor medida en comparación con la producción de leche y la producción avícola y porcina. Mientras que, a la inversa, el apoyo proporcionado por el sector público a los productores bajo la figura de financiamiento para la investigación agrícola, infraestructura y otros tipos de inversión en “bienes públicos” alcanzó unos USD 500 millones anuales, alrededor del 5 % del total de transferencias que los productores hicieron hacia los consumidores bajo la forma de ingresos tributarios. Aun en este contexto, los autores destacan la gran capacidad de la agricultura argentina para el crecimiento de la productividad y de la producción.

Una parte de estos ingresos ha sido redistribuida por el Estado dentro de los diferentes actores del propio sector. Teubal y Palmisano (2010: 239) estiman que en 2007 alrededor de USD 444 millones fueron destinados a las agroindustrias mediante subsidios directos, de los cuales el 55 % benefició a diez grandes empresas. Mientras que entre 2008 y 2010, el 80 % de los 7.350 millones de pesos distribuidos como subsidios tuvieron un destino similar.

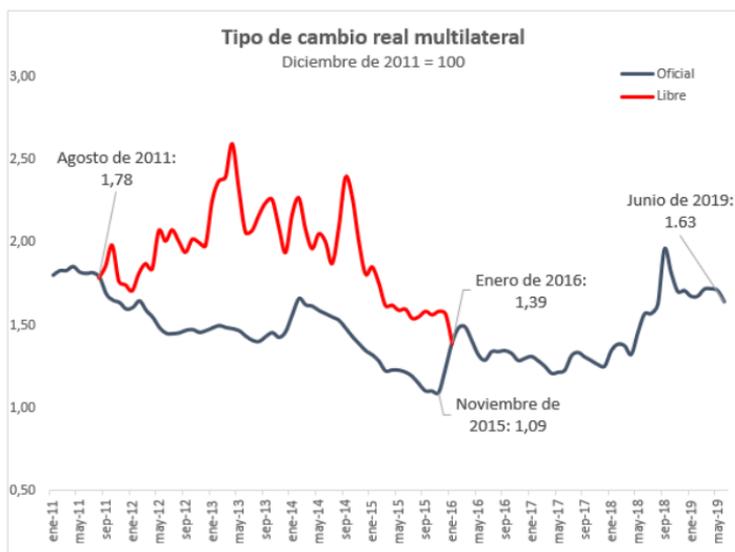
Si estas cifras se aproximan a la realidad, no resulta extraño que los sectores rurales vinculados a la *producción* extensiva de granos y carnes destinada a la exportación se volcaran masivamente a un apoyo electoral de las fuerzas opositoras al gobierno de Fernández de Kirchner en las elecciones legislativas de 2009, y en las presidenciales de 2011 y 2015. A estas filas se sumarían muchos de los líderes de la confrontación con el gobierno por la Resolución 125, incorporándose como destacados representantes de esa fuerza política en el Congreso Nacional en 2009 y en el gabinete de la administración de Mauricio Macri, que asumiría el 10 de diciembre de 2015.

Sin embargo, no es correcto realizar una traducción mecánica de la afectación de los intereses económicos de este subsector y la decisión del votante de las zonas rurales. Novaro (2020: 108) demuestra que una relación directa pudo observarse en las elecciones legislativas de 2009, pero esa tendencia fue revertida en las elecciones presidenciales de 2011, cuando Cristina Fernández de Kirchner fue reelegida con el 52 % de los votos, siendo votada en las ciudades de menos de 100.000 habitantes de las provincias pampeanas en un porcentaje similar. Aun así, la profundización de *la grieta* contribuyó a revertir ese resultado en las elecciones presidenciales de 2015, en el que la alianza Cambiemos llevó a la presidencia a Mauricio Macri.

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno asumido en 2015 consistió en la eliminación del control cambiario (cepo), que permitió converger a un tipo de cambio oficial real más competitivo, con una devaluación inicial del 34 % del peso argentino.

El deterioro del tipo de cambio durante el segundo mandato de Cristina Fernández se puede apreciar en el

siguiente gráfico a partir de la brecha generada entre el tipo de cambio oficial y el libre, así como su mejora a partir de la eliminación del cepe cambiario.



Fuente: Galiani (2019), con base en datos del BCRA –tipo de cambio oficial– y Galiani y Polo (2018) –tipo de cambio libre–.

Más tarde, se sumaría la eliminación de los Registros de Operación de las Exportaciones (ROE), que, a partir del conflicto rural de 2008, habían sido utilizados como una barrera discrecional a las exportaciones agropecuarias. A fines de 2015, se eliminaron los ROE de granos y sus derivados, en marzo de 2016, los correspondientes a los productos lácteos, y a fines de 2017, los que afectaban a la carne vacuna.

Una serie de medidas confluyeron en beneficio de la producción ganadera y sus exportaciones: la devaluación de la moneda y la eliminación de trabas a las exportaciones de carne y del control de precios internos se constituyeron en incentivos

favorables para la ganadería, pero negativos para los índices inflacionarios y el consumo interno.

El 14 de diciembre de 2015, cuatro días después de haber asumido la presidencia, Mauricio Macri cumplió con una de sus promesas de campaña. “Llegó el día”, dijo desde Pergamino, una de las ciudades rurales más emblemáticas de la Provincia de Buenos Aires, al anunciar la implementación de su política de “retenciones cero”.

El Decreto n.º 133 de diciembre de 2015 estableció la eliminación de la totalidad de las retenciones que se aplicaban sobre las exportaciones mineras, la gran mayoría de las que recaían sobre los productos industriales y todas las que alcanzaban a los productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, a excepción de las que afectan a la soja y sus derivados. Eliminó los impuestos a la exportación para el trigo (que pagaba un arancel del 20 %) y del maíz (23 %) y redujo las alícuotas sobre la soja del 35 % al 30 %. Prometió seguir reduciendo esa tasa a un ritmo del 5 % hasta su eliminación total en diciembre de 2019, aunque no pudo cumplirlo (Galiani, 2019).

Según Jara *et al.* (2019), sobre la base de un informe del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de 2015, la medida adoptada implicó para las arcas públicas un costo fiscal de USD 3.685 millones y una transferencia directa de esos recursos a los sectores agroexportadores.

Estos beneficios no pudieron sostenerse por demasiado tiempo. Ante la crítica situación macroeconómica, una inflación ingobernable y el agotamiento de las fuentes de financiamiento privadas que generaron un endeudamiento público insostenible, el gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional y debió negociar en un muy breve plazo dos acuerdos, dada la imposibilidad de cumplir las condiciones pactadas en el primero. Esto llevó a una reversión del proceso de reducción de las retenciones en 2018, aunque la medida fue compensada con importantes

devaluaciones del peso del orden del 100 % en 2018 y un porcentaje similar en 2019 (Bloomberg, 2020).

A mediados de agosto de 2018, el gobierno anunció cambios en el esquema y, con el objetivo de reducir el déficit fiscal, suspendió la rebaja para el aceite y la harina y eliminó el diferencial para la soja. Un mes después, en el marco del segundo acuerdo con el FMI por el que se comprometía a alcanzar el equilibrio fiscal antes de intereses en 2019, gravó la totalidad de las exportaciones por el Decreto n.º 793 del 3 de septiembre de 2018, bajo el supuesto de ser una medida transitoria tomada en un contexto de un tipo de cambio real competitivo.

Argentina. Retenciones a las exportaciones agropecuarias 2018-2019

	Enero 2018	Agosto 2018	Septiembre 2018 (*)	Diciembre 2019 (*)	Esquema nuevo 14/12/19 (**)	Aumento impositivo
Soja	29,50%	26%	28,80%	24,70%	30%	5,3%
Maíz	0%	0%	10,80%	6,70%	12%	5,3%
Trigo	0%	0%	10,80%	6,70%	12%	5,3%
Sorgo	0%	0%	10,80%	6,70%	12%	5,3%
Girasol	0%	0%	10,80%	6,70%	12%	5,3%
Cebada	0%	0%	10,80%	6,70%	12%	5,3%
Harinas de soja	26,50%	23%	28,80%	24,70%	30%	5,3%
Aceites de soja	0,00%	23%	28,80%	24,70%	30%	5,3%
Pellets de soja	0,00%	23%	28,80%	24,70%	30%	5,3%

Fuente: ZENI

(*) Esquema vigente desde el 3/9/18 al 13/12/19 contemplaba una suma fija de \$3 y \$4 por dólar exportado.

(**) Alícuotas determinadas con los datos provistos en el Boletín Oficial (Decreto 37/2019)

Fuente: Ambito.com (14/12/19).

Se estableció hasta el 31 de diciembre de 2020 una retención adicional del 12 %, con un tope de 4 pesos por dólar para las exportaciones de bienes primarios y 3 pesos para las del resto de los bienes. En forma simultánea, se redujo la retención “base” para los porotos, harinas y aceite de soja del 24 % al 18 %. De este modo, la soja y sus

subproductos, sumado el porcentaje y adicionales en un dólar estimado entre 37 y 40 pesos, alcanzarían un nivel del 29 %, mientras que los cereales como el maíz y el trigo, que no tenían retenciones, ahora contribuirían con una tasa del 10 %. El nuevo esquema fue considerado por algunos referentes del sector como una nueva versión de las “retenciones móviles”.

El aporte del sector productivo agroexportador a partir del nuevo esquema, de acuerdo a las estimaciones realizadas sobre el valor de las exportaciones del 2017 a un dólar de 38 pesos, alcanzaba los USD 6.503 millones, de los cuales el complejo granos contribuía con el 85 %, las carnes y leche con el 4 %, los productos de las economías regionales con el 6 %, la pesca con el 3 %, y el resto de los alimentos y bebidas con el 2 % (David Miazza, *El Economista*, 04/09/18).

Esta estimación confirmaba lo adelantado por el ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, quien afirmó que esperaba recaudar con las nuevas retenciones alrededor de USD 7.000 millones para 2019, con el objeto de cumplir con la nueva meta oficial de reducir el déficit fiscal acordada con el Fondo Monetario Internacional (*El Economista*, 04/09/18). En otras palabras, un promedio anual similar al que denunciaba Tagliavini (2019) con datos de la SRA para el período 2002-2017.

Galiani (2019) sostiene que la medida dio lugar, en un principio, a un aumento considerable de las retenciones, incluyendo además productos que antes no tributaban. Pero la introducción del tope nominal en un contexto de alta inflación que el gobierno no podía controlar propició en el corto plazo una reducción paulatina de la carga impositiva, a medida que la moneda argentina se fue depreciando. En los productos agropecuarios, excepto la soja, todas pagaban en promedio 6,7 %.

Según este autor, el gobierno de Mauricio Macri –del cual fue funcionario– también avanzó en una serie de medidas que procuraban reducir los trámites burocráticos de las operaciones de exportación e importación a través de programas como *Exporta Simple* y la ventanilla única de comercio exterior, e impulsó la *Agencia Argentina de Inversiones y Comercio*, así como la ejecución de un ambicioso plan de infraestructura. A ello se le agregaron las acciones llevadas a cabo en el exterior para eliminar barreras comerciales impuestas por otros países, abrir mercados de productos agrícolas o agroindustriales –que, en su mayor parte, se encontraban cerrados por cuestiones sanitarias y fitosanitarias–, reincorporar el país al *Sistema Generalizado de Preferencias* de los Estados Unidos –del cual se encontraba excluido desde 2012– y reimpulsar la firma de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con la Unión Europea, que se concretó en los papeles en julio de 2019, pero que no fue refrendado por los países para su implementación efectiva.

Más allá de las intenciones y los discursos, la cruda realidad llevó a reinstalar a finales del gobierno, en setiembre de 2019, el denominado “cepo cambiario”, primero con restricciones para operar hasta USD 10.000, y solo un mes después se lo restringió a USD 200, en un nivel menor aun al establecido al final de la presidencia de Fernández de Kirchner, cuya eliminación exitosa había sido destacada como un relevante logro al comienzo de la administración Macri.

El esquema de retenciones existente fue reemplazado en diciembre de 2019 por el Decreto n.º 37, poco después de asumir Alberto Fernández la presidencia de la nación, por un porcentaje fijo del 9 %, los cereales (trigo y maíz) con 12 %, mientras que a la soja se le aplicó una retención del 30 % hasta marzo de 2020, cuando sería nuevamente

elevada al 33 %. La medida se justificó, una vez más, por “la grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas, por lo que resulta necesaria la adopción de urgentes medidas de carácter fiscal que permitan atender, al menos parcialmente, las erogaciones presupuestarias con recursos genuinos” (*Ámbito Financiero*, 14/12/19).

Para la campaña 2019-2020, se estimaba una producción de granos de 135 millones de toneladas con un saldo exportable de 99 millones por un valor de USD 28.600 millones. El aporte por retenciones sumaría USD 6.704 millones, considerando las alícuotas establecidas en diciembre de 2019 de 30 % para el complejo sojero y 15 % para el resto de los granos y derivados. Con el incremento en marzo de 2020 de las alícuotas un 3 %, serían USD 6.900 millones, a los que se suman USD 2.512 millones de retenciones implícitas por los granos destinados al consumo local. El ingreso por retenciones a las exportaciones agropecuarias equivalía en 2019 al 6,6 % del total de los ingresos fiscales de la Argentina, mientras que la mayor participación en los tributos totales se registró en 2008, cuando llegó al 13,4 % de los recursos tributarios y 3,1 % del PBI. Desde 2002 a 2020, según un cálculo realizado por el consultor Gustavo López para la revista *Márgenes Agropecuarios*, el monto total del excedente agropecuario transferido asciende a USD 105.150 millones, a los que se suman otros USD 36.458 millones en concepto de “retenciones implícitas”, correspondientes al subsidio que las retenciones significan para el consumo interno (*Infobae*, 06/10/19, 23/03/20).

El financiamiento del sector agropecuario

El *financiamiento para el sector agropecuario*, a diferencia del tipo de cambio o las retenciones, no ha tenido en los últimos setenta años variaciones sensibles en las políticas de los diferentes gobiernos, como puede comprobarse a partir del trabajo de Tiscornia (2018), con excepción en el período de la profunda crisis económica del 2001.

Los montos destinados al sector agropecuario en cuanto al porcentaje que representa respecto del total de créditos otorgados, con excepción del período de crisis 2001-2002, se han mantenido entre el 7 % y el 10,5 % de la cartera sin distinción política de la administración a cargo del gobierno.

Argentina. Financiamiento al sector agropecuario 2000-2017. Montos otorgados al sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura respecto del total de la economía – Total pas.
En millones de pesos, moneda constante a 2017

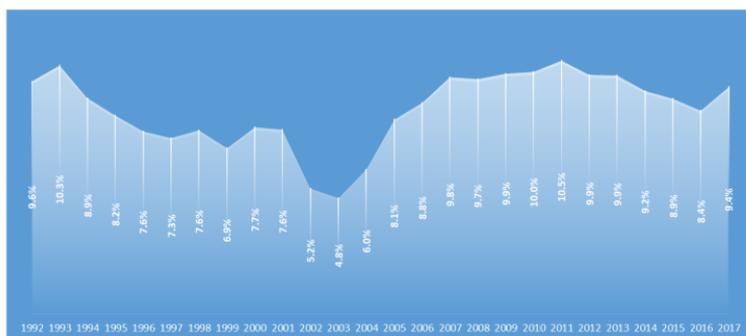
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
337,611	315,025	117,482	76,126	85,898	118,622	145,865	190,282	211,398
4,359,064	4,126,995	2,258,281	1,584,456	1,432,386	1,470,807	1,666,443	1,939,306	2,170,075
7,75 %	7,63%	5,20 %	4,80 %	6,00 %	8,07 %	8,75 %	9,81 %	9,74 %
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
223,681	247,776	329,769	365,833	414,446	376,449	424,323	395,889	533,205
2,249,660	2,469,536	3,145,077	3,689,823	4,195,253	4,072,198	4,757,916	4,692,795	5,659,470
9,94 %	10,03 %	10,49 %	9,91 %	9,88 %	9,24 %	8,92 %	8,44 %	9,42 %

Fuente: Tiscornia (2018) sobre la base de datos del BCRA.

En cuanto a la política de financiamiento del sector en el período analizado, la información disponible no permite sostener una diferenciación sustantiva entre los diferentes gobiernos, y se destaca la tendencia de retornar a los niveles históricos en el porcentaje de distribución intersectorial. La recomposición realizada durante el gobierno de Néstor Kirchner, pasando del 4,8 % al 9,8 %

del financiamiento total otorgado, se mantuvo prácticamente inalterable en todos los gobiernos que le siguieron. El máximo destinado al sector se alcanzó en el inicio del segundo mandato de Cristina Fernández (10,5 % del total) en 2011, para luego descender hacia fines de este y volver a crecer sin alcanzar aquel nivel durante la administración Macri (9,42 %), aunque falta computar sus dos últimos años de gobierno.

Argentina. Financiamiento al sector agropecuario 1992-2017. Porcentaje de Financiamiento hacia el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con relación al total de la economía – Total País. En porcentajes



Fuente: Tiscornia (2018). Elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

En síntesis, la evolución de los precios internacionales de los principales granos exportables, intervenidos por las políticas comerciales, de retenciones y cambiaria, la disponibilidad de acceso a la tecnología y el financiamiento al sector constituyen la trama sobre la que productores toman sus decisiones de inversión en cuanto a la superficie que destinan a la producción agropecuaria, la elección de cultivos y el nivel de incorporación de tecnología. Los resultados de estas decisiones se expresan en cada campaña en las superficies destinadas a las diferentes

producciones, y mediados por las condiciones climáticas y los volúmenes de producción obtenidos, así como el ingreso y valor de las exportaciones realizadas. Y, en el mediano plazo, combinados con las acciones o inacciones de la política de tierras y los contratos agrarios, en la conformación de la estructura agraria y productiva que da sustento a esas producciones. A continuación, analizaremos la evolución de estos resultados comparando los obtenidos en cada período de gobierno.

Resultados

La producción agropecuaria argentina tuvo un proceso de crecimiento sostenido desde la década de 1990 hasta la actualidad, producto de una expansión de la frontera agraria⁵² a zonas anteriormente marginales y ampliación de superficies de doble cultivo, el incremento de los rendimientos posibilitado por la incorporación de tecnología en insumos (transgénicos, fertilizantes y agroquímicos, riego), acceso a equipamiento moderno (grandes maquinarias y agricultura de precisión) y procesos innovadores (siembra directa, organizaciones de *pools* de siembra y redes productivas).

En ese período, la superficie cultivable de primer y segundo uso (doble cultivo) aumentó un 50 %, al incorporarse nuevas tierras por desmonte en provincias del norte del país y al desplazarse parcialmente la ganadería bovina a provincias extrapampeanas (NEA, NOA, Cuyo) y a sistemas estabulados que requieren menor superficie de explotación (Barsky y Gelman, 2009: 483-490).

El cultivo de soja con la ocupación de aproximadamente el 40 % de la superficie agrícola y un porcentaje similar en su contribución a la producción se constituyó en el gran protagonista, aunque no exclusivo, de la historia productiva reciente.

Estas transformaciones, que atravesaron contextos políticos y económicos muy disímiles, han tenido como resultado

⁵² El área de producción agrícola creció en más del 50 % desde 1990 hasta 2012 (Anlló *et al.*, 2013: 17-18).

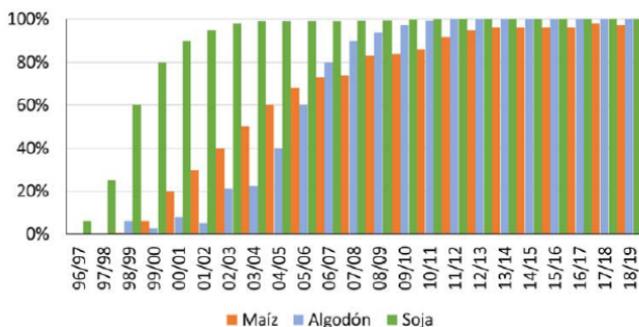
un crecimiento constante de la producción de granos desde 35 millones de toneladas de cereales y oleaginosas producidos en 1980 hasta 64 millones en 1990, 96 millones en 2010 y más de 140 millones en la campaña 2019-2020, así como también han generado profundos cambios en la estructura agraria.

La disponibilidad e incorporación de tecnología moderna

La incorporación de tecnología moderna fue un factor decisivo en ese proceso. Por una parte, los avances de la biotecnológica fueron revolucionarios desde que en 1996 se autorizó la primera soja rr (tolerante a glifosato). Durante el gobierno de Fernández de Kirchner, en solo seis años (2008-2013), se liberaron 18 nuevos cultivos transgénicos en la Argentina, en contraste con los 11 habilitados en toda la década previa entre 1996 y 2007 (Lapegna, 2018: 175). Este proceso se intensificó aún más durante el gobierno de Mauricio Macri, cuya administración en cuatro años de gestión autorizó la liberación de 24 nuevos desarrollos transgénicos (bit.ly/3smXUfi, 01/10/19, consultado el 05/09/20).

Según un informe del *Servicio para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas*, Argentina continúa siendo uno de los principales países productores de cultivos transgénicos, después de EE.UU. y Brasil, ya que siembra alrededor de 24 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 13 % del área global cultivada con transgénicos. Como puede observarse en el gráfico a continuación, el 100 % de la soja y el algodón y más del 97 % del maíz que se cultivan en el país provienen de semillas transgénicas.

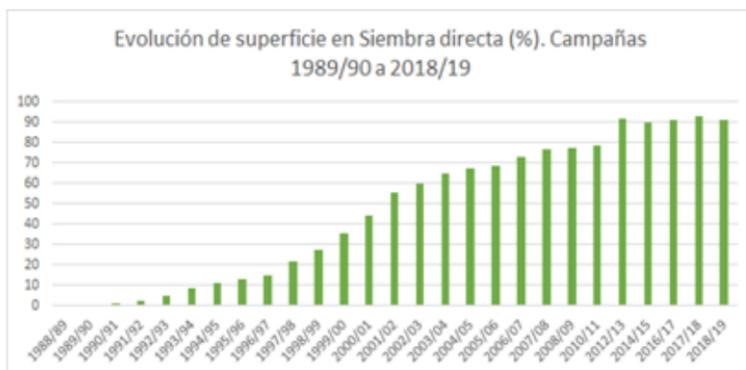
Argentina: evolución de la superficie de cultivos GM (como % del total de cada cultivo)



Fuente: ArgenBio a partir de datos del Relevamiento de Tecnología Agrícola Aplicada de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y MAGyP (bit.ly/3qm7YEt, consultado el 05/09/20).

En cuanto a la innovadora práctica de siembra directa, estrechamente asociada a la expansión del cultivo de soja, la Argentina continúa a la vanguardia de esta tecnología, con valores de adopción creciente desde la década del noventa en adelante, como puede observarse en los gráficos que dan cuenta de su evolución, manteniéndose durante la última década por encima del 90% de la superficie sembrada.





Fuente: Bolsa de Cereales/Aapresid (2020), bit.ly/3uoymA9, consultado el 03/09/20.

En este contexto, con especial énfasis en las últimas tres décadas, el consumo de fertilizantes se incrementó más de 10 veces, y pasó de 300 mil toneladas en el año 1990 a 4,6 millones de toneladas en el año 2019, según información de la Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA). La importante expansión del área agrícola y la intensificación tecnológica en las técnicas productivas, sumadas a la mayor producción relativa de trigo y maíz en las últimas campañas (el uso de fertilizante por hectárea implantada es mayor para estos cultivos), han contribuido a un aumento sostenido de la demanda y, con esta, de las necesidades de mayores importaciones de estos insumos.

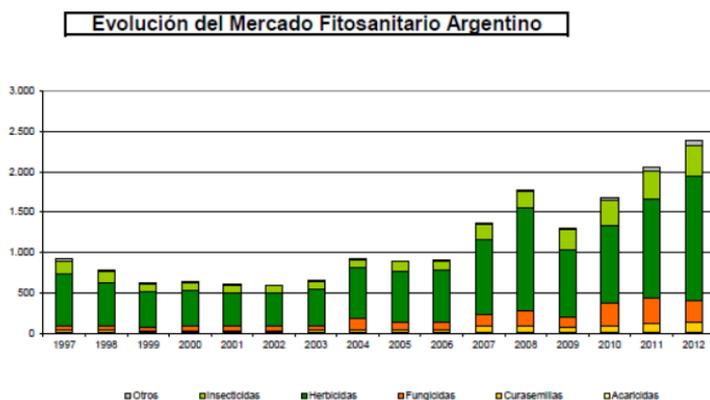


Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario (2020), citada por TodoAgro, en bit.ly/3b5yNGO (09/06/20).

En Argentina, aproximadamente el 65 % del fertilizante utilizado por la actividad proviene de la importación, y el 35 % corresponde a la industria nacional. No obstante, el crecimiento del uso de productos de fabricación nacional entre 2001 y 2015 ha sido importante. Mientras que el consumo de fertilizantes de producción doméstica se ha incrementado en un 650 % desde el 2000 hasta la fecha, el consumo de fertilizantes importados aumentó solo un 90 %. Las 4,6 millones de toneladas de fertilizantes usados en 2019 marcaron un récord histórico en el país, que mostró una tendencia continuamente expansiva y coincidió con la mejora en el paquete tecnológico y, en los últimos años, con la diversificación de los planteos productivos para incluir más cereales en la rotación.

En cuanto a la evolución del uso de fitosanitarios, llamativamente no se encuentran registros oficiales o de

cámaras empresarias actualizados, y todas las referencias son aportadas por consultoras privadas. Sus informes permiten observar un crecimiento constante de la facturación anual de estos insumos. El gráfico inserto a continuación expresa su evolución hasta el año 2012 inclusive en millones de dólares.



Fuente: Kleffmann Group (2013). Véase bit.ly/3dcHVMx (consultado 03/09/2020).

Posteriormente a esos años, según la consultora privada Pampas Group, el mercado de productos fitosanitarios nacional creció solo un 3 % en 2013, y se mantuvo estable en esos niveles hasta 2016, con una facturación anual de alrededor de USD 2.500 millones, y un aumento en el volumen comercializado del 13 %. Para 2017 la consultora privada Investigaciones Económicas Sectoriales estimaba que el consumo de agroquímicos, sumado al de fertilizantes, se incrementó un 5,6 %, y alcanzó un volumen total de 3,8 millones de toneladas. Según este informe, en los últimos 25 años hubo un crecimiento considerable en la utilización de agroquímicos y fertilizantes a raíz de la expansión

agrícola y del incremento de la producción, tendencia que se habría intensificado en los últimos años:

La devaluación del peso, la eliminación de trabas a las exportaciones, la eliminación de las retenciones a las exportaciones de trigo, maíz (principales consumidores de Urea) y girasol le dieron impulso al mercado de fertilizantes local, lo que generó un crecimiento en 2016, dada la mayor área sembrada y la intensificación de fertilizantes por hectárea. 2017 continuó con dicha tendencia positiva [...] (Infocampo.com.ar, 20/02/18).

El consumo de agroquímicos y fertilizantes creció nuevamente un 10,9 % en 2018, al totalizar 4,6 millones de toneladas, y se estimaba que para 2019 el aumento sería del 29,1 % en la demanda de agroquímicos y fertilizantes nitrogenados.

En cuanto a los equipos y maquinaria agrícola para cultivos extensivos, la Argentina se ha ubicado como el segundo país en el mundo en adopción de la tecnología de agricultura de precisión, después de EE. UU. También está considerado como el país de Latinoamérica de mayor desarrollo y fabricación de equipos electrónicos “mecatrónica aplicada al agro”.

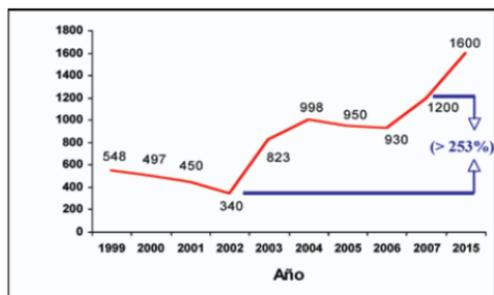
La producción agrícola argentina durante este período fue llevada a cabo con el 65 % de máquinas de fabricación nacional, constituyendo un *know-how* de alta tecnología en maquinaria agrícola con un importante valor agregado. El 98 % de la siembra se realizó con máquinas construidas en el país, el 90 % de los agroquímicos y fertilizantes se aplicaron con máquinas de producción nacional, que tuvieron un protagonismo cada vez más relevante en la industria nacional de cosechadoras. En el almacenamiento de granos, tanto en silo bolsa como en sistemas tradicionales (silos, celdas y secadoras), la industria nacional proveía el 95 % del mercado doméstico y se constituyó en un líder

mundial en la fabricación de almacenamiento de granos en bolsas plásticas.

De acuerdo a un informe del Gobierno de Santa Fe (2016) sobre la cadena de la maquinaria agrícola santafesina, el aumento de la producción de granos en el país estuvo en relación directa con la mayor incorporación de maquinaria y equipamiento agrícola. Las ventas de maquinaria agrícola de producción nacional en el país y sus exportaciones crecieron en forma importante entre 2002 y 2015, como puede observarse en el gráfico inserto a continuación. Esta tendencia, que continuaría en ascenso en 2016 y 2017, tendría su punto de inflexión –entre el 20 % y el 40 % según tipo de maquinaria– a partir del 2018, durante los dos últimos años de la administración Macri, según datos del Ministerio de Hacienda (2019).

Evolución de las ventas de Maquinaria Agrícola y Agrocomponentes en el mercado interno (millones de dólares).

Año	M/US\$
1999	548
2000	497
2001	450
2002	340
2003	823
2004	998
2005	950
2006	930
2007	1200
2015*	1600

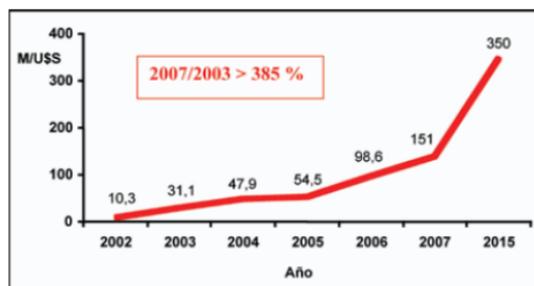


* Estimado

Fuente: INTA Manfredi (Enero de 2008)

Evolución de las exportaciones de Máquinas Agrícolas y Agrocomponentes (más de 20 países importan máquinas argentinas).

Año	M/US\$
2002	10,3
2003	31,1
2004	47,9
2005	54,5
2006	98,6
2007	151,0
2015*	350,0



* Estimado

Fuente: INTA Manfredi (Enero de 2008). Datos de INDEC, CAFMA, CIDEMA e INTA.

En síntesis, la disponibilidad e incorporación de tecnología moderna ha sido una constante del sector productivo de granos en la Argentina, con una intensificación de la participación nacional en la producción de maquinaria en la mayor parte del período analizado (administraciones kirchneristas), y una alta concentración de los sectores proveedores de biotecnología en unas pocas empresas transnacionales. Este factor decisivo en el modelo productivo hegemónico ha requerido de mayores inversiones y capacidad financiera en cada campaña y, por lo tanto, no ha sido accesible para muchos productores de menores recursos.

Concentración económica de la estructura agraria

La expansión de la superficie bajo explotación y los aumentos de producción fueron acompañados por una concentración económica sin precedentes a nivel productivo, iniciada en la década de 1990 y que no se detuvo

ante cambios de gobierno de diferente orientación política, con consecuencias significativas en la composición de la estructura social agraria.

Entre 1988 y 2002, el número de establecimientos agropecuarios (EAP) con límites definidos disminuyó un 21,4 %, pasó de 378.357 a 297.425, para caer nuevamente un 25,3 % en el período que se extiende desde 2002 hasta 2018 con un registro de 222.201 EAP, de los cuales los más afectados fueron aquellos de pequeñas y medianas dimensiones entre 5 y 500 ha (CNA 1988, 2002, 2018).

Una nueva forma de organización de la producción ha sido el resultado de un proceso evolutivo que comenzó a consolidarse en las condiciones económicas de los años noventa, como lo advierte Bisang (2007: 210-211).

La incorporación de la biotecnología, siembra directa y los fertilizantes y agroquímicos asociados a las producciones de alimentos transformó el modelo de organización de la producción primaria. La provisión de eventos transgénicos pasó a depender preponderantemente de un número limitado de compañías internacionales (Monsanto, Bayer, Syngenta y otras), que realizan el desarrollo original en el exterior, y luego lo adaptan a las variedades locales. La tendencia a concentrar la oferta tecnológica de un conjunto de insumos que antes provenían de diversos orígenes sectoriales genera como contrapartida modificaciones en los circuitos comerciales que se articulan con el usuario final. Los “paquetes de insumos” que ofrecen las empresas se conforman a partir de la oferta de semillas, los herbicidas asociados y los fertilizantes, e incluyen asesoramiento con respecto a técnicas de uso. De esta forma, se configura una red de comercialización que, además, se convierte en canal de difusión de conocimientos, sean estos codificados vía insumos, o tácitos a través de asesoramiento directo. Como resultado de la creciente

sofisticación del paquete agronómico, se trasladó parte del poder de decisión desde el productor al oferente de los insumos. La red comercial pasó a ser un elemento clave en el dinamismo productivo y ocupacional de la producción agraria.

En esta nueva estructura productiva, se acentúa la importancia de la relación entre los dueños de las tierras y quienes realizan la totalidad o al menos una parte del proceso productivo (cosecha, siembra) a través de los contratos de corto plazo. Los datos del censo del año 2002 indicaban que alrededor de las dos terceras partes de las principales actividades para hacer agricultura eran llevadas a cabo por unidades económicas distintas a los propietarios. El Censo Nacional Agropecuario de 2018 registró 31.312 prestadores de estos servicios de maquinaria agrícola, quienes atendían los requerimientos del 28 % de los establecimientos agropecuarios del país (222.201) para realizar labores en más de 68 millones de hectáreas, y el 66,5 % de la cosecha de oleaginosas. Este porcentaje creció en forma significativa en la región pampeana, en la que sus 90.907 EAP concentran la mayor parte de los cultivos extensivos de exportación y son los empleadores mayoritarios de los servicios de maquinaria agrícola, dado que el 50,43 % de las EAP (45.851) contrata algún tipo de estos servicios.

La multiplicidad de actores que intervienen en la producción y la provisión de las nuevas tecnologías en productos y procesos se vinculan a través de contratos, integrando redes en las que participan diferentes actores –prestadores de servicios, propietarios de tierras, transportistas, contratistas e, incluso, financistas–, que operan indistintamente en el plano productivo y en el tecnológico, y en el que “las partes tienden a maximizar sus objetivos individuales, sin dejar de percibir que su éxito económico está relacionado con el crecimiento del conjunto de la

actividad” (Bisang, 2007). Pero este modelo tiene también una contracara de exclusión social y costos ambientales altos en los territorios rurales, como bien lo advierte Azcuy Ameghino (2020).

Superficie sembrada

De acuerdo a los datos provisorios del Censo Nacional Agropecuario 2018, Argentina cuenta con 37.411.993 hectáreas sembradas, de las cuales 14.391.625 ha se destinan a oleaginosas (38,5 %), 11.387.352 ha a cereales (30,4 %), y 7.938.960 ha a cultivos forrajeros (21,2 %).

Como puede comprobarse en los cuadros siguientes, la superficie sembrada de cereales y oleaginosas creció en forma casi ininterrumpida durante los gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner, y alcanzó su máximo con 37.479.876 ha en 2015, para disminuir alrededor de un 10 % durante la administración Macri, cuyo mejor registro fue la campaña 2018-2019 con 34.567.013 ha sembradas. La intención de siembra de los productores no parece haber sido afectada por la mayor o menor alianza política ideológica expresada por los gobiernos en relación con este subsector, sino por la ecuación de las variables económicas que determinaban su ingreso y el clima. En esta misma línea, se comprueba que la proporción de la superficie destinada a los cultivos de cereales, en los que destacan el trigo y el maíz, en relación con las oleaginosas, donde predomina la soja, ha variado favorablemente para los primeros ante la quita de retenciones durante la presidencia de Mauricio Macri al alcanzar el máximo de 15.333.812 ha, un nivel similar al obtenido en el último año de gobierno de Cristina Fernández, mientras que el avance de las oleaginosas tuvo su mayor expansión en las administraciones

kirchneristas. Estas tuvieron su record también en 2015 con 22.321.478 ha, de las cuales el cultivo de soja representó el 89,5 % con 19.792.100 ha.

**Argentina. Superficie sembrada de granos. Campañas 2002-2003 hasta 2019-2020
(en hectáreas)**

Néstor Kirchner (2003-2007)

Campaña	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Trigo	6.300.210	6.039.857	6.260.365	5.222.485	5.675.975
Maíz	3.084.374	2.988.400	3.403.837	3.190.440	3.578.235
Sorgo	592.740	545.125	617.452	577.010	700.010
Mijo	49.850	49.800	27.638	30.710	38.310
Avena	1.368.400	1.344.030	1.275.253	1.022.680	1.067.180
Cebada C	269.240	343.128	271.715	273.050	339.360
Cebada F	18.863	25.061	27.995	22.300	27.030
Centeno	338.040	340.490	293.700	206.990	221.100
Alpiste	19.095	16.300	15.545	13.320	8.650
Arroz	135.170	172.470	164.914	171.325	168.300
Cereales	12.175.982	11.864.661	12.358.414	10.730.310	11.824.150
Soja	12.606.845	14.526.606	14.400.000	15.393.474	16.141.337
Girasol	2.378.000	1.847.963	1.966.599	2.231.714	2.381.388
Lino	13.800	28.840	37.180	47.040	29.130
Maní c/c	157.326	170.223	211.090	174.037	215.660
Colza	7.700	18.455	16.760	6.720	10.531
Cártamo	23.000	30.400	48.800	26.750	75.500
Algodón	158.209	266.387	406.421	309.194	403.638
Oleaginosas	15.344.880	16.888.874	17.086.850	18.188.929	19.257.184
Total	27.520.862	28.753.535	29.445.264	28.919.239	31.081.334

Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015)

Campana	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Trigo	5.951.577	4.733.735	3.556.705	4.582.250	4.630.600	3.162.138	3.648.070	5.261.035
Maiz	4.239.285	3.501.328	3.671.260	4.561.101	5.000.330	6.133.378	6.098.885	6.034.480
Sorgo	808.340	828.700	1.033.150	1.233.452	1.266.304	1.157.963	997.425	840.936
Mijo	41.965	25.930	32.800	36.700	41.700	41.350	16.170	11.120
Avena	1.112.910	1.055.230	916.763	1.133.300	1.056.680	1.223.770	1.464.335	1.344.380
Cebada C	439.915	589.230	544.885	755.420	1.171.237	1.810.235	1.263.026	1.006.118
Cebada F	31.770	37.900	42.910	49.030	58.370	66.000	79.100	75.940
Centeno	227.180	202.850	152.100	158.600	156.040	162.850	310.280	319.170
Alpiste	11.200	11.280	11.050	17.010	14.400	14.240	28.270	26.129
Arroz	185.040	206.378	220.463	257.847	237.052	232.700	243.200	239.090
Cereales	13.049.182	11.192.561	10.182.086	12.784.710	13.632.713	14.004.624	14.148.761	15.158.398
Soja	16.608.935	18.042.895	18.343.940	18.902.259	18.670.937	20.035.572	19.781.812	19.792.100
Girasol	2.612.646	1.967.420	1.549.295	1.758.545	1.851.220	1.657.071	1.313.195	1.464.855

Lino	9.450	17.400	38.500	25.750	16.630	14.600	18.200	15.100
Maní c/c	227.889	264.430	222.053	264.568	307.238	418.063	411.688	425.628
Colza	14.006	41.826	12.010	12.720	30.200	92.690	71.655	55.835
Cártamo	44.100	99.688	73.700	92.450	170.942	118.870	9.200	44.280
Algodón	307.259	297.292	489.410	640.765	622.146	410.650	552.246	523.680
Oleaginosas	19.824.285	20.730.951	20.728.908	21.697.057	21.669.313	22.747.516	22.157.996	22.321.478
total	32.873.467	31.923.512	30.910.994	34.481.767	35.302.026	36.752.140	36.306.757	37.479.876

Mauricio Macri (2015-2019)

Campaña	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Trigo	3.945.102	5.566.385	5.822.173	6.050.953
Maíz	5.343.678	6.530.673	7.138.620	7.232.761
Sorgo	673.550	541.955	437.463	342.623
Mijo	4.420	2.770	1.800	0
Avena	239.640	321.054	218.399	238.166
Cebada C	1.246.891	870.213	936.434	1.209.995
Cebada F	5.175	0	0	0
Centeno	34.390	40.890	45.034	49.321
Alpiste	19.139	31.740	14.495	26.708
Arroz	207.740	204.100	198.170	183.285
Cereales	11.719.725	14.109.780	14.812.588	15.333.812
Soja	19.504.648	17.335.102	16.318.060	16.575.887
Girasol	1.413.963	1.819.045	1.678.031	1.875.938
Lino	17.000	13.000	12.400	14.246
Maní c/c	341.838	334.050	443.864	387.014
Colza	35.410	24.930	18.220	18.574
Cártamo	79.956	26.134	34.799	28.646
Algodón	373.080	241.635	319.285	332.896
Oleaginosas	21.765.895	19.793.896	18.824.659	19.233.201
Total	33.485.620	33.903.676	33.637.247	34.567.013

Fuente: Bolsa de Comercio de Santa Fe (consultado el 01/07/20).

Como se mencionara anteriormente, las decisiones de siembra incluyen además de la superficie destinada a la producción, la elección entre las producciones y canasta de cultivos teniendo en cuenta sus rentabilidades relativas e instalaciones, y la intensidad de tecnología (semi-

llas, agroquímicos y fertilizantes) a invertir en el proceso. Su resultado, mediado por las condiciones climáticas, se expresa en los rendimientos y la producción total obtenida.

Producción

La producción agrícola argentina se ha incrementado, como la superficie sembrada, en forma casi ininterrumpida durante el período 2002-2020, con excepción de las campañas afectadas por las sequías de 2008 y 2018, pero, a diferencia del área sembrada, la tendencia de crecimiento se mantuvo en todos los gobiernos. La producción de los principales granos (soja, maíz, trigo y girasol) creció de 34 a 143 millones de toneladas entre 1990 y 2019.

El promedio de la producción de granos durante la gestión de Néstor Kirchner fue de 79.413.026 toneladas, que alcanzó su máximo al finalizar su gobierno en la campaña 2006-2007 con 92.078.000 toneladas (+20 %). Estos volúmenes continuaron aumentando durante los dos períodos del gobierno de Cristina Fernández, aun en el contexto del extenso conflicto político por la Resolución n.º 125 y la sequía de 2008. Al cabo del primer mandato, superó en un 8 % el mejor registro del gobierno anterior, y creció un 20 % durante su segundo mandato: alcanzó un promedio de 93.470.348 de toneladas y obtuvo su mejor registro el último año de gobierno, con 119.435.215 toneladas de granos producidas.

Durante la administración Macri, la producción continuó en ascenso, con un promedio de 127.111.601 para su período presidencial, y su mejor registro superó en un 20 % el máximo alcanzado por el gobierno anterior. La campaña 2018-2019 obtuvo el récord histórico de 143,5 millones

de toneladas⁵³. De ellos, el 40 % correspondió a maíz (57 Mt), el 39 % a soja (55 Mt) y el 14 % a trigo (19,5 Mt). Este resultado no fue producto de una mayor superficie sembrada, como se pudo comprobar en las páginas anteriores, sino de la mejora en los rendimientos de los cultivos. Pero, además, por segunda campaña consecutiva, la cosecha de maíz superó a la de soja como resultado de la mejora en las rentabilidades relativas entre ambos cultivos.

Argentina. Producción de granos. Campañas 2002/2003 hasta 2018/2019 (en toneladas)

Néstor Kirchner (2003-2007)

Cultivo	Campaña 2002-2003*	Campaña 2003-2004	Campaña 2004-2005	Campaña 2005-2006	Campaña 2006-2007
Trigo	12.301.442	14.562.955	16.000.000	12.600.000	14.600.000
Maíz	15.044.529	14.950.825	20.500.000	14.500.000	21.800.000
Soja	34.818.550	31.576.351	38.300.000	40.500.000	47.500.000
Cebada	543.420	1.001.730	886.000	796.000	1.266.000
Centeno	79.150	36.670	92.000	33.000	17.000
Maní	220.900	292.950	445.000	347.000	600.000
Girasol	3.714.000	3.160.672	3.800.000	3.800.000	3.500.000
Sorgo	2.684.780	2.164.953	2.900.000	2.328.000	2.795.000
Total	69.406.771	67.747.106	82.923.000	74.904.000	92.078.000
Promedio del período	79.413.026				

Nota: *Se toma como referencia de inicio a los fines comparativos y corresponde al gobierno de Eduardo Duhalde.

⁵³ La campaña 2019-2020, con una producción de 137.450.000 toneladas estimadas, cayó en alrededor del 5 % respecto de los resultados de la campaña anterior (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2019).

Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015)

Cultivo/Ton	Campaña 2007-2008	Campaña 2008-2009	Campaña 2009-2010	Campaña 2010-2011	Campaña 2011-2012	Campaña 2012-2013	Campaña 2013-2014	Campaña 2014-2015
Trigo	16.000.000	8.300.000	9.000.000	15.900.000	13.186.000	8.024.996	9.188.339	13.930.078
Maíz	20.400.000	12.730.000	22.600.000	22.900.000	20.100.000	32.119.211	33.087.165	33.817.449
Soja	46.500.000	31.000.000	52.680.000	48.900.000	40.300.000	49.306.202	53.370.720	61.398.272
Cebada	1.460.000	1.475.000	1.360.000	2.960.000	4.080.000	5.172.940	4.729.950	2.924.803
Centeno	77.000	34.000	25.135	44.460	43.100	39.700	52.130	97.398
Maní	216.000	625.000	610.000	740.000	680.000	1.025.857	1.165.924	1.010.777
Girasol	4.630.000	2.540.000	2.320.000	3.660.000	3.340.000	3.104.420	2.063.410	3.158.290
Sorgo	2.795.000	1.770.000	3.630.000	4.400.000	3.950.000	3.635.837	3.466.410	3.098.148
Total	92.078.000	58.474.000	92.225.135	99.504.460	85.679.100	102.429.163	97.935.709	119.435.215
Promedio período	(85.570.399/101.369.797)93.470.348							

Mauricio Macri (2015-2019)

Cultivo	Campaña 2015-2016	Campaña 2016-2017	Campaña 2017-2018	Campaña 2018-2019
Trigo	11.314.952	18.395.106	18.518.045	19.459.727
Maíz	39.792.854	49.475.895	43.462.323	56.860.704
Soja	58.799.258	54.971.895	37.787.927	55.263.891
Cebada	4.953.233	3.308.384	3.737.469	5.061.069
Centeno	60.676	78.810	86.098	86.566
Maní	1.001.113	1.081.032	921.231	1.337.229
Girasol	3.000.367	3.546.707	3.537.545	3.825.750
Sorgo	3.029.330	2.526.931	1.563.445	1.601.435
Total	121.951.783	133.384.166	109.614.083	143.496.371
Promedio período	127.111.601			

Fuente: 2002-2004 y 2018-2019: Bolsa de Comercio de Santa Fe (2012); 2004-2012: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Dirección Nacional de Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas y Forestales. Estimaciones Agrícolas. Informes Mensuales. 2012-2019: FADA (2020), sobre la base de datos MINAGRI e INDEC.

La soja, que se convirtió en un cultivo simbólico de los conflictos entre el gobierno de Fernández de Kirchner y el sector productivo de cultivos extensivos de exportación, expandió su área sembrada de 12,6 millones de hectáreas en 2003 a un récord de 20 millones de hectáreas una década después (2013), mientras que la producción creció de 34,8 millones de toneladas para la fecha inicial al récord de 61,4 millones de toneladas en la campaña 2014-2015, ambos registros durante el gobierno de Fernández de Kirchner⁵⁴.

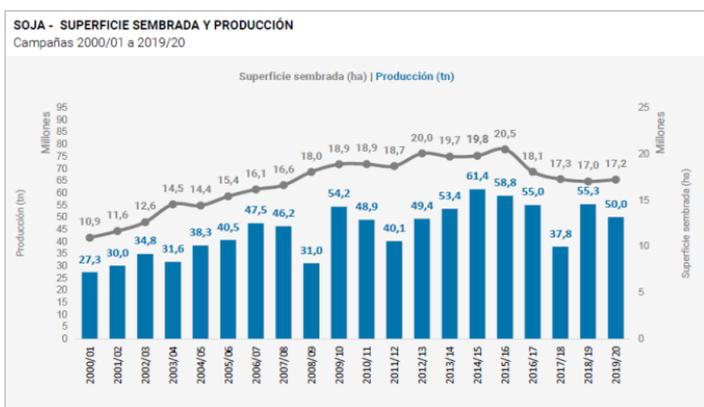
⁵⁴ Entre los factores que incidieron en su evolución, se contaba, además de los avances en la genética y en los procesos –como la siembra directa–, un costo de producción menor al del trigo y maíz a pesar de tener un mayor nivel de retenciones a sus exportaciones (Bisang *et al.*, 2013:59).

En 2017-2018 se redujo el área sembrada de soja (-18 %) producto del desplazamiento por trigo y maíz, lo que se combinó con los efectos de una importante sequía para provocar una acentuada disminución de la producción de soja. Esta situación sería revertida en la campaña siguiente, 2018-2019, con un aumento de la producción que alcanzaría los 55,3 millones de toneladas, aunque el área sembrada se mantuvo en niveles similares en 16,6 millones de hectáreas.

Argentina. cultivo de soja entre 2003 y 2019.
Superficie, producción y rendimiento al año final de cada gobierno

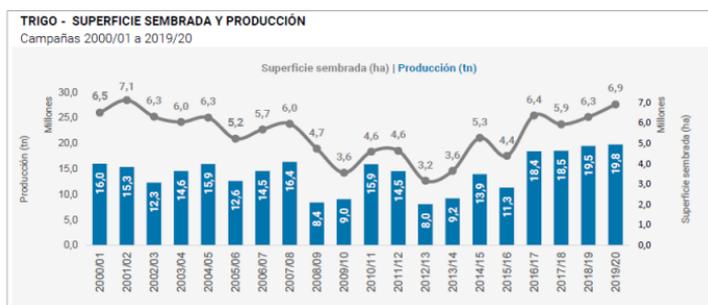
Año	Gobiernos	Superficie (ha)	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
2003	Eduardo Duhalde	12.606.845	34.818.550	2,76
2007	Néstor Kirchner	16.141.337	47.500.000	2,94
2011	Cristina Fernández 1.º mandato	18.902.259	48.900.000	2,59
2015	Cristina Fernández 2.º mandato (*)	19.792.100	61.398.272	3,10
2019	Mauricio Macri	16.575.887	55.263.891	3,33

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (consultado el 01/07/20). Nota (*): En este período se alcanzaron los máximos registros históricos de superficie sembrada de soja en la campaña 2012-2013 con 20.035.572 ha y de producción en la campaña 2014-2015 con 61.398.272 toneladas producidas.



Fuente: CEP XXI sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

Durante la administración de Mauricio Macri, la superficie sembrada de este cultivo disminuyó en favor del trigo y el maíz, al mejorar la rentabilidad relativa de los últimos como consecuencia de la eliminación de sus retenciones, mientras que se mantuvieron, aunque en un nivel menor, las que afectaban a la soja. No obstante, los rendimientos en función de la tecnología aplicada continuaron en ascenso.



Fuente: CEP XXI sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación



Nota: la expresión qq/ha hace referencia a quintales por hectárea.

Fuente: CEP XXI sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

La *ganadería vacuna* es una producción que, a diferencia de los cultivos de granos, tiene menor peso en cuanto a su contribución a las exportaciones⁵⁵ y una incidencia significativa como bien salario de la población. Ambas cuestiones se conjugan para que se constituya en un foco de potencial conflicto de los gobiernos y el sector productivo.

Al 31 de marzo de 2019, la Argentina contaba con un total de 53.945.808 vacunos cuya distribución territorial tenía como principales áreas de producción las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Salta, Santiago del Estero y San Luis (SENASA, Sistema Integrado de Gestión para la Sanidad Animal [SIGSA], 2019). Durante los primeros años del período bajo análisis, la ganadería vacuna continuó con el desplazamiento de su actividad hacia territorios no tradicionales en provincias del NEA,

⁵⁵ Argentina genera el 5% de la producción mundial de granos y subproductos y contribuye con el 15% de su comercio internacional. El país se encuentra entre los 10 mayores productores y exportadores de alimentos del mundo. Para 2015, de 72 millones de toneladas exportadas, solo 10 millones eran alimentos para consumo humano directo, y el resto era destinado a la alimentación de animales para el consumo (*Clarín*, 28/01/16). En este conjunto, las exportaciones de carne vacuna no superan el 10% de la producción nacional de este rubro (Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto, mayo de 2019).

NOA y Cuyo⁵⁶, y posteriormente con una sustitución parcial de producción extensiva por sistemas intensivos de estabulados (*feedlot*), favorecidos por las retenciones a los granos que disminuían los costos de alimentación y los subsidios con ese fin otorgados durante la vigencia de los gobiernos kirchneristas.

Durante el período 2007-2010, el gobierno otorgó compensaciones a los *feedlot*, lo cual hizo más rentable a la actividad y atrajo a numerosos inversores. Sobre la base de datos del SENASA, puede comprobarse un crecimiento importante (77 %) de estos emprendimientos, que pasaron de 1.420 a 2.515 establecimientos entre los años 2008 y 2011. El sistema de subsidios generó un crecimiento de la actividad de manera temporal, ya que, cuando dejaron de estar vigentes, se produjo una reducción de los establecimientos registrados a poco más de 1.600, y del *stock* encerrado, que pasó de 1,6 millones de cabezas de ganado en 2008 a 1,21 millones en 2013. La caída de los precios de los *commodities* agrícolas durante 2014 y 2015 mejoró la rentabilidad de la ganadería y, al mismo tiempo, mejoró su competencia por tierras con respecto a la agricultura (Fada, 2015: 13).

El *stock* bovino argentino osciló entre 2003 y 2019 hasta un 20 % entre los extremos (máximo 2007 y mínimo 2011), y continuó en niveles similares en la década de 1990⁵⁷ sin diferencias sustanciales en el promedio para

⁵⁶ Según Bisang (2007), se estima que, en el lapso de una década, la ganadería cedió a la agricultura entre 5 y 6 millones de hectáreas ubicadas principalmente en la zona núcleo y aledañas, sin afectar el incremento de la producción neta de carnes, y que el 62 % del *stock* ganadero registrado en la zona pampeana a mediados de los noventa se redujo al 58 % una década más tarde, en favor de las regiones del NEA y NOA (Trigo y Cap, 2006; Canosa, 2007, citados por Bisang). Esto último no pudo ser confirmado por el CNA 2018, que registró que el 63,3 % de la ganadería vacuna se encontraba en las provincias de la región pampeana, aunque el Censo también expresa sustanciales diferencias con el *stock* ganadero determinado por las estadísticas del SENASA (Azcuay Ameghino y Fernández, 2019: 18).

⁵⁷ Un *stock* muy por debajo de las más de 70 millones de cabezas registradas en la década de 1970.

gobiernos con políticas sustancialmente diferentes para el subsector.

Argentina. Stock de ganado bovino entre 2003 y 2019

Año	N.º de cabezas	Gobierno
2003	57.249.759	Néstor Kirchner
2004	58.241.824	
2005	58.435.991	
2006	59.717.057	
2007	60.166.095	
2008	57.583.122	1.º mandato de Cristina Fernández
2009	54.429.911	
2010	48.949.743	
2011	47.972.661	
2012	49.865.866	2.º mandato de Cristina Fernández
2013	50.996.397	
2014	51.646.544	
2015	51.429.848	
2016	52.636.778	Mauricio Macri
2017	53.353.787	
2018	53.929.119	
2019	53.945.808	

Fuente: SENASA, Sistema Integrado de Gestión para la Sanidad Animal (SIGSA) (2019)

La producción de leche continuó en crecimiento durante el segundo mandato de Cristina Fernández, y alcanzó el máximo de 12.061 millones de litros en 2015, para luego caer un 20 % el primer año de la administración Macri a 10.292 millones de litros y mantenerse estancada en esos niveles hasta la culminación de su mandato.

Argentina. Producción de leche entre 2003 y 2019 (en millones de litros)

Año	Millones de litros	Gobierno
2003	7.951	Néstor Kirchner
2004	9.169	
2005	9.493	
2006	10.162	
2007	9.527	
2008	10.010	1.º mandato de Cristina Fernández
2009	10.054	
2010	10.308	
2011	11.206	
2012	11.340	2.º mandato de Cristina Fernández
2013	10.971	
2014	11.010	
2015	12.061	
2016	10.292	Mauricio Macri
2017	10.097	
2018	10.527	
2019	10.343	

Fuente: 2003-2014: Dirección Nacional Láctea, Ministerio de Agroindustria de la Nación; 2015-2019: Dirección Nacional Láctea, Secretaría de Gobierno de Agroindustria de la Nación.

Dada la tensión siempre existente entre la producción de carne vacuna y la incidencia de sus precios y destinos en la dieta alimentaria de la población argentina (en forma directa en su consumo, e indirecta como referencia de alimentos sustitutos y los niveles inflacionarios), las políticas destinadas a su promoción fueron oscilantes.

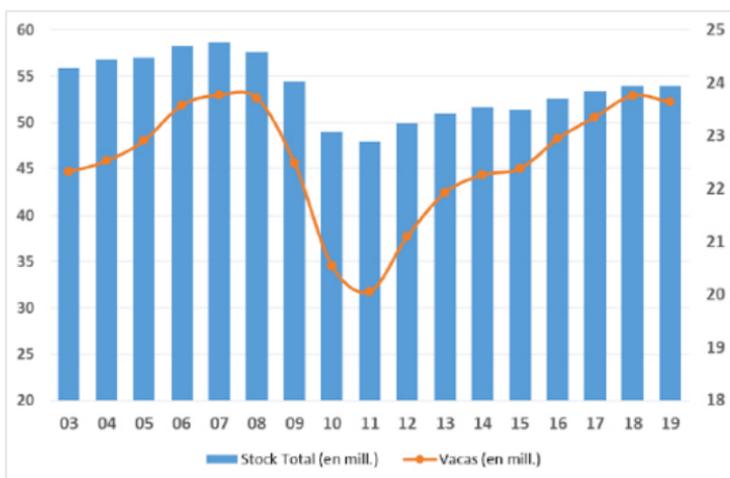
Los incentivos de los dos primeros años del gobierno de Néstor Kirchner en cuanto a precios y promoción de su exportación (2004 y 2005) comenzaron a ser amortiguados en noviembre de ese último año ante un sostenido aumento de los precios internacionales e internos del producto, a partir de mayores retenciones, intervención del mercado de carnes, precios máximos de venta, retrasos en los permisos de exportación (ROE) y, más tarde, por la prohibición de exportación de varias categorías. Al inducir una caída de la rentabilidad esperada de la cría de hacienda, estas medidas llevaron a los productores a liquidar el *stock* de ganado.

Según Galiani (2019), si bien esto habría dado lugar a un incremento de la producción en el corto plazo, su impacto fue transitorio, en cuanto se basaba en la descapitalización del sector. No obstante, posteriormente, dada la escasez de animales, el alto precio del ganado empezó a ser percibido como permanente a fines de 2009, y se produjo el inicio de un ciclo de recomposición del *stock*.

El *stock* durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no alcanzó el nivel existente en 2007, cuando asumió su gobierno. El número de cabezas de ganado se redujo alrededor del 20 % entre 2007 y 2011, y el volumen exportado en un 22 %, con el consecuente perjuicio para productores y frigoríficos (Barsky y Gelman, 2009: 512-513).

Si bien el *stock* ganadero comenzaría a recuperarse a partir de 2011, las exportaciones de carne vacuna se mantendrían reducidas a un 50 % durante todo el período del segundo mandato de Cristina Fernández en relación con los años previos, para posteriormente aumentar y duplicarse bajo la administración de Mauricio Macri.

Argentina. Evolución del *stock* ganadero entre 2003 y 2019



Fuente: Galiani (2019), Ministerio de Agroindustria de la Nación.

No obstante, el *stock* ganadero, luego de cuatro años de la gestión Macri y sin evaluar aún la liquidación de vientres de 2019 equivalente a la de 2009, apenas superaba en un 5 % el nivel alcanzado el último año del gobierno de Cristina Fernández (2015) y estaba por debajo en un 10 % del máximo registro del período analizado (2007), cuando gobernaba Néstor Kirchner.

Tomando los años de inicio y finalización de cada gobierno, la producción de carne vacuna creció 27,64 % durante el gobierno de Néstor Kirchner, y su consumo por habitante, un 17,5 %. Cayó un 15,4 % durante los gobiernos de Cristina Fernández y descendió un porcentaje similar en el consumo. La producción de carne vacuna volvió a aumentar un 15 % bajo la administración Macri, alcanzó en su mejor año niveles similares a los del período 2004-2009, pero el consumo interno continuó descendiendo hasta el registro más bajo de todo el período analizado, con 51,33 kg anuales por habitante.

Ahora bien, si, en lugar de tomar los extremos, se computan los promedios anuales para cada uno de los gobiernos, se comprobará que las diferencias en los volúmenes producidos se reducen. Así, el gobierno de Néstor Kirchner, con una producción promedio de 3.021.000 anuales de toneladas, superaba en un 19,59 % el promedio de Eduardo Duhalde; los mandatos de Cristina Fernández, con un promedio de 2.806.500 toneladas anuales para los 8 años que gobernó, cayeron un 7,1 % con relación al gobierno anterior, pero, si se toma el último mandato, con un promedio menor de 2.704.750 toneladas, el resultado es un 10,46 % inferior. Por su parte, en la administración Macri la producción, con 2.922.000 toneladas anuales, creció un 4,11 % o un 8,03 % en relación con la administración de Cristina Fernández, dependiendo si la comparación abarca el período completo o el último mandato.

Argentina. Producción y consumo de carne vacuna, aviar y porcina 2012-2019
(en miles de toneladas y kg por habitante)

Año	Vacuna		Aviar		Porcina		Gobierno
	Producción	Consumo	Producción	Consumo	Producción	Consumo	
2002	2.526	57,76	671	17,6	171	4,98	Eduardo Duhalde
2003	2.664	59,81	709	18,4	158	5,33	Néstor Kirchner
2004	3.032	62,45	866	21,6	185	5,75	
2005	3.148	61,23	1.010	24,2	215	6,22	
2006	3.037	63,09	1.159	27,8	262	7,37	
2007	3.224	67,84	1.244	28,9	276	7,94	
2008	3.132	67,63	1.400	31,5	274	7,62	
2009	3.376	67,23	1.502	33,4	289	7,96	
2010	2.626	56,75	1.598	34,9	279	8,06	
2011	2.497	54,87	1.779	39,0	301	8,64	
2012	2.596	57,69	1.996	40,2	331	8,56	2° mandato de Cristina Fernández
2013	2.822	62,09	2.024	39,6	416	10,40	
2014	2.674	57,69	2.050	40,4	442	10,65	
2015	2.727	58,61	2.093	46,8	484	11,43	
2016	2.644	55,38	2.055	43,6	522	12,88	Mauricio Macri
2017	2.845	57,47	2.116	44,1	566	14,05	
2018	3.066	56,73	2.069	42,9	621	14,84	
2019	3.134	51,33	2.193	43,2	630	14,58	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca *Anuario Porcino* (2019); Ministerio de Agroindustria, *Boletines y Anuarios Avícolas* (2016 a 2019); Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria *Agroindustria* (2019), *Principales indicadores del sector bovino 1990 -201*; ONCCA, Dirección de Control de Gestión Comercial, Carne Aviar (Sistema Integrado de Información Agropecuaria, SIIA, bit.ly/3s9vG0j).

Por otra parte, en el período bajo análisis, hubo una fuerte promoción de la producción de carnes sustitutas como la aviar y la porcina, en cuya expansión contribuyeron las políticas de retenciones, que reducían el costo de los granos base de la alimentación, y los subsidios distribuidos por la Secretaría de Comercio y la ONCCA.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la producción aviar creció un 85,4 %, y la porcina, un 61,5 %; el consumo por habitante, por su parte, aumentó un 64 % y un 59 %, respectivamente. Entre los dos mandatos de Cristina Fernández, la producción continuó incrementándose en un 68,2 % para la aviar y un 75,4 % para la porcina, y los consumos crecieron un 64 % y un 29 %, respectivamente. Durante la administración Macri, la producción aviar redujo el ritmo de crecimiento en forma significativa, con solo un 5 %, y la carne porcina en torno al 30 %. Paralelamente, el consumo de la primera cayó en 7,7 % y, en cambio, el de la carne porcina continuó en aumento, a un ritmo menor que en los períodos anteriores, con un 27,5 %.

Exportaciones

Las exportaciones totales de Argentina aumentaron progresivamente desde 2002, y registraron ingresos récords para todos los rubros de exportación al finalizar el primer mandato de Cristina Fernández en 2011. Esta tendencia tuvo una situación crítica en el año 2009, que sería recuperada en el año inmediato posterior, debido a la conjunción de la crisis financiera internacional, las consecuencias del conflicto por el dictado de la Resolución n.º 125 de 2008 (volveremos sobre ello más adelante) y, sobre

todo, las consecuencias de la grave sequía de la campaña 2008-2009, que afectó vastas zonas productoras⁵⁸.

Argentina. Exportaciones totales entre 2002 y 2019 (en millones de USD)

Año	Millones US\$	Gobierno
2002	25.651	Eduardo Duhalde
2003	29.939	Néstor Kirchner
2004	34.576	
2005	40.387	
2006	46.546	
2007	55.980	
2008	70.019	1.º mandato de Cristina Fernández
2009	55.672	
2010	68.174	
2011	82.981	
2012	79.982	2.º mandato de Cristina Fernández
2013	75.963	
2014	68.404	
2015	56.784	
2016	57.909	Mauricio Macri
2017	58.645	
2018	61.782	
2019	65.115	

Fuente: INDEC, Balanza Comercial Argentina Total y Porcentuales.

⁵⁸ Durante la sequía de 2009, las exportaciones de soja tuvieron una caída del 63 %: pasaron de 11,7 a 4,3 millones de bushels en solo un año (Murillo y Pinto, 2014).

El impacto de la confluencia de estos factores puede observarse en el drástico descenso de las exportaciones del año 2009. Desde entonces, las exportaciones retomaron su crecimiento, y en 2011 alcanzaron el nivel excepcional de ingresos de casi 83.000 millones de dólares, una cifra que duplicaba los niveles de un lustro anterior.

De acuerdo a un informe de la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (2012: 4):

Las exportaciones argentinas crecieron en el año 2011 un 24 %, una cifra considerablemente alta y positiva, sobre todo si se evalúa que [estas] han crecido regular y fuertemente a lo largo de diez años, luego de la Convertibilidad. [Esta] ha implicado que desde el año 2002 a la fecha las ventas externas pasaran de 26.561 millones a 84.269 millones de dólares, una cifra 3,3 veces superior a la del inicio, que representa un aumento promedio de 15 % anual, con la única caída del año 2009 debida a la crisis internacional.

El 35 % del total fueron manufacturas industriales, 34 % manufacturas agropecuarias, 24 % bienes primarios y 7 % combustibles. Las exportaciones de 2011 repitieron el resultado obtenido en 2010 en que, por primera vez, las manufacturas industriales representaron el principal gran rubro de exportación. Dato no menor para avanzar en el desarrollo económico nacional y la agregación de valor a los recursos naturales de nuestro país [...].

Ese año, las exportaciones agropecuarias participaron con el 58 % del total, equivalente a unos USD 49 mil millones. Luego se observa un progresivo retroceso explicado, en buena medida, por la disminución de los precios internacionales de los *commodities* hasta el final del gobierno de Cristina Fernández en 2015.

A partir de la asunción de Mauricio Macri, comenzó una lenta recuperación cuyos niveles de ingresos por exportaciones solo superaron el último año (2015) del gobierno anterior. En 2019 alcanzó el máximo nivel de

ingresos, con USD 65.115 millones, basados en un mayor volumen exportado.

Sobre la base de datos del INDEC (2018), se observa que la contribución del sector agropecuario en el conjunto de las exportaciones del país osciló entre el 53 % en 2002 y el 65 % en 2019. Entre 2007 y 2015, bajo los dos mandatos de Fernández de Kirchner, el complejo agroexportador aumentó su participación del 56 al 64 %. Una estructura exportadora que, durante la administración Macri, profundizó la tendencia aumentando la participación del sector al 67 % en 2018 y 65 % en 2019, en detrimento de las manufacturas de origen industrial, que cayeron a los niveles de dos décadas atrás. Además, en la composición de las exportaciones agropecuarias, aumentaron los productos primarios, en detrimento de las manufacturas de origen agropecuario.

Argentina. Composición de las exportaciones por grandes rubros entre 2003 y 2019

Gobiernos	E. Duhalde	N. Kirchner	C. Fernández	C. Fernández	M. Macri
Rubro	2002	2007	2011	2015	2019
PP	21 %	22 %	24 %	23 %	28 %
MOA	32 %	34 %	33 %	41 %	37 %
MOI	30 %	31 %	35 %	32 %	30 %
C+E	18 %	12 %	8 %	4 %	5 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Hansen (2018) destaca la continuidad de una contribución mayoritaria de los productos agropecuarios integrados por productos primarios (PP) y manufacturas de ese origen (MOA), de los cuales este sector es el único con

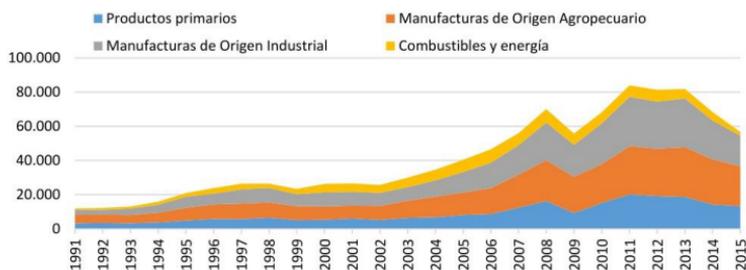
balanza comercial favorable cuyas exportaciones⁵⁹ compensan el déficit en la balanza comercial de los restantes sectores de la economía.

La autora concluye que la estructura exportadora argentina no experimentó transformaciones sustanciales a lo largo de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A pesar de los discursos, algunas acciones en el sentido de cambiar hacia una matriz industrial (prioritariamente orientada al consumo interno) y la traslación de ingresos hacia otros sectores, los resultados fueron poco significativos. Se mantuvo una fuerte dependencia de las exportaciones de productos agropecuarios, con una mayor participación relativa de productos derivados con bajo valor agregado, como las harinas y aceites.

Como resultado de las transformaciones en el sector y de la evolución favorable de los precios internacionales de los *commodities* agropecuarios, el crecimiento de la producción de granos, en especial de soja y sus derivados, tuvo una relación directa con el aumento y composición de las exportaciones del sector. El cultivo de soja permitió un aumento exponencial de las ventas externas al generar entre 2005 y 2010 más del 50 % del volumen agrícola exportado por el país y un incremento del 40 % en la participación argentina en el comercio internacional de estos productos.

⁵⁹ Las cadenas agroindustriales se caracterizan por un nivel reducido de importaciones frente a otras actividades económicas, como, por ejemplo, la industria automotriz, que, a pesar de sus exportaciones, resulta deficitaria en su balanza comercial.

Argentina. Evolución de las exportaciones por grandes rubros entre 1991 y 2015 (en millones de usd)



Fuente: Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2016:15), Departamento de Economía, sobre la base de datos de MECON e INDEC.

Durante la administración Macri, tampoco se observó un cambio sustantivo en el peso relativo de las cadenas en la composición de las exportaciones, pero, como advertimos más arriba, hubo un detrimento de las manufacturas de origen agropecuario en beneficio de los productos primarios sin procesamiento alguno.

Argentina. Composición de las exportaciones agroalimentarias, año 2018



Para 2018, de los 19 complejos exportadores en la economía argentina, dos de ellos –oleaginosos y cerealero– concentraban el 40 % de las exportaciones totales del

sector, y seis el 88 %: oleaginoso, cerealero, bovino, frutícola, hortícola y avícola.

Bajo el gobierno de Cambiemos, se produjo una mejora relativa del sector cerealero con relación al complejo oleaginoso, pero sin desplazar su predominio, al aumentar la participación de trigo y maíz en detrimento de la soja en las exportaciones, como consecuencia de la mejora en los precios relativos de los primeros al eliminarse la totalidad de las retenciones que los afectaban.



Fuente: Federico Di Yenno – Emilce Terré, Bolsa de Comercio de Rosario, año XXXVII – n.º Edición 1940 – 24 de enero de 2020.

En cuanto a las exportaciones de carnes, el período analizado muestra la incidencia de varios factores que afectaban la exportación de carne vacuna argentina: la poca disponibilidad de hacienda pesada y bien terminada que exigen los mercados externos, problemas sanitarios, el cierre de mercados, un tipo de cambio desfavorable y aplicación de medidas restrictivas. Esto impidió, por ejemplo, cumplir durante casi una década con los cupos

de exportación asignados para los cortes de mayor valor incluidos en la denominada “cuota Hilton” distribuida por el gobierno (FADA, 2015).

Como hemos observado en páginas anteriores, durante las administraciones kirchneristas las exportaciones de la cadena de la carne vacuna fueron afectadas por la aplicación de las retenciones y Registros de Operación (ROE), entre otras medidas y regulaciones. En los inicios de 2006, las exportaciones de este tipo de carne fueron suspendidas completamente. Dos meses después, se reabrieron, pero con un cupo de exportación que, hacia fines del gobierno de Cristina Fernández, se mantenía en 40.000 toneladas mensuales, incluyendo la cuota Hilton. Este tipo de políticas de alta discrecionalidad generó, en el mediano plazo, una diferencia entre los precios internos y externos de la carne bovina, con pérdida de ingresos para los productores, lo que, por consiguiente, llevó a una liquidación de vientres.

No obstante, durante los gobiernos kirchneristas se registraron los mayores volúmenes de exportaciones por un extenso período que abarca de 2004 a 2009 inclusive, que fueron superados únicamente en el último año de la gestión Macri por cuestiones excepcionales del mercado internacional. Estos volúmenes y valores cayeron drásticamente durante el segundo mandato de Cristina Fernández, para ubicarse el último año de gobierno en 198.687 toneladas e ingresos por USD 866.562 millones, solo el 26 % del obtenido una década atrás. Con el agregado de que, mientras que durante el gobierno de Néstor Kirchner el consumo de este tipo de carnes aumentó de 58 a 68 kg por habitante, bajo el mandato de Cristina Fernández retrocedió a la cifra inicial.

Argentina. Exportaciones de carnes (vacuna, aviar, porcina) (en toneladas y miles de usd)

Año	Vacuna		Aviar		Porcina		Gobierno
	Ton	US\$	Ton	US\$	Ton	US\$	
2002	351.201	452.838	18.400	18.804	1.126	695	E. Duhalde
2003	391.983	577.206	31.700	35.041	980	970	N. Kirchner
2004	631.030	972.522	51.500	59.973	1.633	1.758	
2005	771.427	1.294.966	91.200	113.047	1.798	3.013	
2006	565.057	1.199.615	93.200	103.997	1.944	3.269	
2007	539.011	1.281.042	124.500	161.612	2.236	4.785	
2008	429.360	1.486.335	160.900	256.513	3.638	7.200	1° mandato de C. Fernández
2009	661.378	1.652.731	172.900	236.856	5.287	9.469	
2010	313.133	1.187.454	216.900	349.063	3.903	6.747	
2011	234.387	1.270.956	221.400	358.398	5.377	8.124	
2012	188.407	1.047.990	270.600	459.076	6.968	12.782	2° mandato de C. Fernández
2013	201.292	1.009.445	303.900	593.066	6.430	11.452	
2014	212.351	1.046.491	260.600	524.624	7.568	11.880	
2015	198.687	866.562	181.700	293.200	8.316	14.543	
2016	230.381	1.029.799	186.391	249.370	11.904	13.505	M. Macri
2017	313.107	1.302.513	207.124	295.546	15.780	20.320	
2018	561.926	1.980.892	193.318	285.951	23.228	38.940	
2019	845.877	3.108.451	268.374	426.401	25.575	42.798	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca *Anuario Porcino* (2019); Ministerio de Agroindustria, *Boletines y Anuarios Avícolas* (2016 a 2019); Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria (2019), *Principales indicadores del sector bovino 1990-2019*.

La recuperación de las exportaciones de carne vacuna fue importante durante la administración de Mauricio Macri, alcanzado su mejor registro en 2019 al multiplicar por 2,5 veces el volumen y valor exportado en 2015, con

846 mil toneladas e ingresos por USD 3.100 millones, si bien esto fue acompañado por la mayor caída del consumo interno, que registró 51,33 kg por habitante, un nivel menor al de la crisis de 2001-2002.

Los volúmenes y valores obtenidos por exportación de carne vacuna (y también porcina) durante los dos últimos años de la administración Macri fueron producto de una situación coyuntural y excepcional, que llevó a una liquidación de vientres similar a la criticada en 2009, mientras que el consumo de carne doméstico continuó en descenso, como lo explica en detalle un informe de la Bolsa de Comercio de Rosario:

Este *boom* exportador, si bien ha sido posible gracias a una clara política de apertura de mercados conducida por el anterior gobierno, la realidad es que vino dado por el mercado ante una situación no prevista como lo fue la irrupción de la fiebre porcina africana. Esto determinó un explosivo crecimiento de las exportaciones, aunque fuertemente concentrado en solo un jugador, China. Como principal comprador (74 % de las exportaciones totales) China comenzó a llevar lo que su demanda interna requería sin importar, hasta hace muy poco tiempo, lo que debía pagar por ese abastecimiento. Fue así que hasta comienzos de noviembre llegó a pagar valores hasta un 40 % superior a los pagados a principios del año [...]. Esto generó en varios países proveedores, y particularmente en Argentina, un proceso de liquidación de hembras muy fuerte durante la primera mitad del año. [...]. Actualmente el porcentaje de faena de hembras volvió a estabilizarse en torno al 46,5 %, lo que permitiría cerrar el año en un promedio cercano al 48,5 %. Si bien este porcentaje resulta inferior a los niveles de la última gran liquidación de 2009 (50 %), inevitablemente nos dejará un menor *stock* de vacas en producción que redundará en una menor oferta de terneros en la zafra de 2021 y en una menor oferta de carne para los ciclos subsiguientes [...]. Si durante el 2019 la exportación ha puesto luces al mercado ganadero, el consumo doméstico fue quien proyectó las mayores sombras. Durante el año que cierra, el consumo de carne vacuna en Argentina ha bajado casi 7 kg por habitante. Más allá de una tendencia a diversificar el consumo de carnes

que se viene consolidando en los últimos años, existe una caída real en el consumo total de carnes cuyo ajuste principal ha sido la carne vacuna. En promedio, el argentino consume 110 kg de carne al año, 43 kg de pollo, 15 kg de cerdo y 52 kg de vacuno. En 2018, el consumo medio se ubicaba en 115 kg por habitante, lo que muestra una retracción anual de 5 kg producto de una clara pérdida del poder adquisitivo del consumidor [...] (Bolsa de Comercio de Rosario, 2020).

Por este motivo, también aquí es conveniente evaluar los promedios anuales para cada período de gobierno, lo que permite comprobar que las diferencias no son tan significativas al amortiguar ciertas desviaciones coyunturales y excepcionales.

El promedio de toneladas de carne de res con hueso exportado anualmente durante el gobierno de Néstor Kirchner fue de 579.702, un 65 % superior al de 2002. El conjunto de las dos administraciones de Cristina Fernández tuvieron un promedio anual de 304.874 toneladas, un 47,40 % menor al del gobierno de Néstor Kirchner, una brecha que se profundiza aún más si solo se toma el segundo mandato (2012-2015), con un promedio de 200.184 toneladas anuales, equivalente al 34,53 % del alcanzado durante la gestión de su esposo. Finalmente, la administración del presidente Mauricio Macri registró un promedio anual de exportaciones por este rubro de 487.823 toneladas, superando en un 60 % el promedio de ambos mandatos de Cristina Fernández y en un 144 % el último período de gobierno (2012-2015). Sin embargo, estos niveles se encontraban un 15,85 % por debajo del promedio obtenido bajo la administración de Néstor Kirchner.

En cuanto a las carnes sustitutas, como hemos observado anteriormente, durante los gobiernos kirchneristas se incrementó la producción avícola y el consumo interno, y también sus exportaciones. Estas han tenido un crecimiento exponencial desde el año 2002 con 18 mil toneladas e

ingresos por solo USD 18 millones hasta el récord de más de 300 mil toneladas e ingresos por casi USD 600 millones en 2013 durante el gobierno de Cristina Fernández, para luego caer hacia finales del mandato. Tendrían una lenta recuperación durante la administración de Macri, y alcanzarían su máximo el último año de gestión, con 268 mil toneladas e ingresos por USD 426 millones, cifras inferiores al promedio de todo el segundo mandado del gobierno anterior.

La cadena porcina, por su parte, presentaba históricamente una balanza comercial deficitaria. Para el año 2003, era negativa en USD 126,4 millones, pero, dado el relevante crecimiento de la producción porcina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, para 2014 se había logrado un equilibrio y prácticamente el reemplazo total de las importaciones por producción local con un déficit solo de USD 13 millones, a la vez que se duplicaban los niveles de consumo per cápita, que pasó de 6 a 12 kg por año por habitante. Las exportaciones durante el gobierno de Néstor Kirchner aumentaron un 98 % en volumen y cuatro veces en valor. Durante los dos mandatos de Cristina Fernández, la tendencia se intensificó con un 272 % de aumento en volumen y un 200 % en el ingreso de divisas por sus exportaciones.

Tanto la producción como el consumo de carne porcina continuaron aumentando durante el gobierno de Mauricio Macri, aunque a un ritmo menor. Para 2019, último año de su gestión, la brecha negativa de la balanza comercial de carne porcina volvió a ampliarse a USD 44.859 millones, en buena parte debido al aumento del consumo interno y las exportaciones, los que no pudieron ser compensados por un aumento del 30 % de la producción local. Las exportaciones continuaron creciendo con el mismo dinamismo de los gobiernos anteriores al triplicarse en volumen y valor, y alcanzaron en 2019 el récord de

25.575 toneladas exportadas y un ingreso de alrededor de 43 millones de dólares en el contexto del aumento de la demanda china por la situación ya comentada.

Como evaluación general de los desempeños exportadores de los distintos gobiernos, Galiani (2019) sostiene que las políticas llevadas a cabo entre 2011 y 2015 tuvieron un claro sesgo antiexportador que explica su “pésimo desempeño” (sic), mientras que, desde el comienzo de la gestión de la administración Macri, se implementaron medidas orientadas a revertir este sesgo y a profundizar la inserción argentina en las redes de comercio internacional.

Para Galiani (2019), el proceso de mejora en la dinámica de exportación de los granos durante el gobierno del presidente Macri se extiende también a la ganadería vacuna, producto de la eliminación de los ROE rojos y la reducción de las retenciones, que permitieron que el *stock* de ganado comenzara a crecer a una tasa mayor, y el volumen de exportación de carne vacuna alcanzara en 2019 un nivel cercano al máximo obtenido en 2005.

Si bien durante la administración Macri se logró duplicar las exportaciones de carne vacuna en relación con 2015, estos registros se ubicaron en niveles que el kirchnerismo obtuvo más de una década antes durante el extenso período de 2004 a 2009, mientras que el *stock* ganadero de 2019 solo superaba en un 5 % al de 2015 y estuvo por debajo de las existencias que los gobiernos kirchneristas mantuvieron entre 2003 y 2009 inclusive. En cuanto a las carnes sustitutas, la exportación de carne porcina tuvo un dinamismo similar a la vacuna, ya que se triplicó en volumen y valor en relación con 2015, pero la carne aviar se mantuvo estancada, sin superar el promedio alcanzado en el período de gobierno de Cristina Fernández.

Un informe de Fernanda Vallejos, cuyos principales resultados de su comparación del desempeño de las

exportaciones argentinas por período de gobierno entre 2004 y 2018 fueron publicados por el periódico *Ámbito Financiero* (21/03/19), muestra que el promedio del ingreso por exportaciones anuales de la gestión Cambiemos tuvo un resultado más bajo que el de los dos gobiernos previos de Fernández de Kirchner, pero mayor que el de Néstor Kirchner.

El periodo 2004-2007 del gobierno de Néstor Kirchner superó en un 63 % el promedio del ingreso por exportaciones de 2001-2002, mientras que la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner superó en un 57 % el del gobierno que la precedió, y se estancó manteniendo ese nivel en su segundo mandato, entre 2012 y 2015. Por su parte, el ingreso promedio por exportaciones entre 2016 y 2019 bajo la administración Macri fue inferior en un 10 % del nivel alcanzado en el período de Cristina Fernández.

Argentina. Promedio de exportaciones por período de gobierno entre 2001 y 2019
(en miles de USD)

2001-2003 E. Duhalde	2004-2007 N. Kirchner	2008-2011 C. Fernández	2012-2015 C. Fernández	2016-2019(*) M. Macri
27.377.359	44.372.252	69.211.619	70.283.417	63.730.000

Fuente: Fernanda Vallejos en *Ámbito Financiero* (21/03/19). (*) Para el período 2016-2019, se incorporó al cálculo del promedio realizado por Vallejos que abarcaba solo hasta 2018 los ingresos por exportaciones de 2019, que alcanzaron los 68,11 mil millones de dólares.

Para Vallejos, la devaluación de la moneda y el consiguiente impacto negativo en el ingreso de la población fue impotente como instrumento para impulsar la actividad exportadora durante el gobierno de Mauricio Macri. A ello se le habrían agregado políticas perjudiciales, como los derechos de exportación del 12 % aplicados a los principales rubros de manufacturas, la ausencia de reintegros de

exportación a valores útiles, la falta de líneas y el acceso al financiamiento para las empresas exportadoras, y el cerceamiento en 2017 de las estadísticas de la AFIP que permitían a los exportadores armar sus estrategias comerciales.

La comparación de Vallejo omite considerar un factor diferencial importante entre ambos períodos. El impacto del nivel de precios internacionales de los *commodities* agropecuarios durante el segundo mandato de Fernández de Kirchner, en el que prácticamente se duplicaron los promedios históricos reeditando muy favorablemente en los resultados obtenidos.

En una postura intermedia, un trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)⁶⁰ reconoce varios activos de la política económica de Cambiemos en sus inicios para imprimirle un mayor sesgo exportador a la economía: revertir normas y mecanismos establecidos por el gobierno anterior para limitar selectivamente las exportaciones de algunos productos, reactivar iniciativas para revitalizar la inserción de Argentina en el mundo (como el TLC firmado con la UE), establecer medidas transversales de facilitación y estímulo a las exportaciones y medidas de apoyo o estímulo a sectores específicos. Sin embargo, advierten que las medidas ejecutadas posteriormente tuvieron efectos opuestos, como el aumento de derechos de exportación y su aplicación a prácticamente toda la canasta exportadora (incluyendo servicios) sin distinción de alícuotas en función de complejidad o valor agregado, la reducción en un 66 % de los reintegros a la exportación y, además, el aumento de la tasa de estadística de 0,5 % a 2,5 %, conjuntamente con la eliminación de un conjunto de importaciones exceptuadas.

⁶⁰ Martín Rapetti, Pablo Carreras Mayer, Caterina Brest López y Alejo Sorrentino, "Metas estratégicas para transformar Argentina" (*El Economista*, 20/09/19)

A ello se le agregaba una estrategia de política macroeconómica –la combinación de la política fiscal, monetaria y financiera– desde el comienzo de la gestión de Cambios que generaba un entorno poco propicio para un despegue exportador. No existió, según los autores mencionados, una vinculación y coordinación explícita entre la estrategia de política macroeconómica, la agenda de desarrollo productivo y la promoción de exportaciones. En ese contexto, las exportaciones de bienes y servicios tuvieron un bajo promedio de crecimiento anual.

El valor de las exportaciones expresa probablemente de una forma más fidedigna las mayores o menores ventajas obtenidas por el país a partir de los resultados de la combinación del nivel de precios internacionales y los efectos de las políticas domésticas que orientan la decisión de los productores, al ser una relación entre el tipo de bienes exportados, los volúmenes exportados y el ingreso en dólares obtenido por esta actividad. Dado que las exportaciones argentinas se componen en alrededor de sus dos terceras partes por productos agropecuarios, y que estos se basan principalmente en volumen y no en precio al provenir de cereales y oleaginosas con muy bajo agregado de valor, en el primer término de la ecuación pueden incidir los eventos naturales y climáticos (sequías, inundaciones) que afectan coyunturalmente la producción en determinada campaña.

**Argentina. Valor de la tonelada exportada de las cadenas agroalimentarias entre 1997 y 2016
(en USD/t)**

Año	US\$	Gobierno
2002	236	Eduardo Duhalde
2003	263	Néstor Kirchner Prom. USD 300
2004	298	
2005	272	
2006	311	
2007	356	
2008	479	1.º mandato de Cristina Fernández Prom. USD 488
2009	480	
2010	445	
2011	547	
2012	525	2.º mandato de Cristina Fernández Prom. USD 524 (1.º + 2.º = 506)
2013	569	
2014	559	
2015	441	Mauricio Macri Prom. USD 398
2016	394	
2017	384	
2018	417	
2019	392	

Fuente: FADA con base en datos del INDEC (2019: 25). Para 2019: INDEC (2020).

El valor de las exportaciones de las cadenas agroalimentarias a lo largo del tiempo, en dólares por tonelada exportada, aumentaron un promedio del 27 % durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007). Este promedio creció en forma significativa durante los dos mandatos de Cristina Fernández (69 %) y alcanzó los USD 506 por tonelada. Por otra parte, durante la administración de Mauricio

Macri (2015-2019), ese promedio se ubicó en USD 397, un 21 % menor al del gobierno precedente, pero un 33 % superior al gobierno de Néstor Kirchner. Los resultados demuestran que los valores de las exportaciones agropecuarias alcanzaron su cénit en el año 2013, a partir del cual comenzaron a caer acompañando la evolución de los precios internacionales, y siendo compensados solo parcialmente por el aumento de los volúmenes producidos y exportados.

En síntesis, los resultados en materia de producción y exportaciones agropecuarias fueron menos sensibles a las orientaciones de los diferentes gobiernos y sus políticas que a las dinámicas impuestas por el escenario internacional y a las tendencias de evolución tecnológica y productiva del sector.

Alianzas y conflictos

El simbolismo de discursos y gestos presidenciales suele ser un indicador de las alianzas y conflictos abiertos o subterráneos que los gobiernos tienen con las diferentes fuerzas sociales y sectores económicos. La presencia o ausencia de representantes del gobierno en la tradicional muestra palermitana de la Sociedad Rural Argentina ha sido históricamente un termómetro de la relación con el sector agroexportador nacional⁶¹.

Durante el período de 14 años que incluye los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, no hubo presencia presidencial en la centenaria exposición. Por el contrario, el presidente Mauricio Macri cumplió el ritual de asistir puntualmente desde el primero al último año de su gobierno.

Desde fines de la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo, las tradicionales entidades gremiales empresarias del sector, Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), se encontraban en un proceso de confluencia en sus posiciones y acciones. Este proceso fue madurando en la medida en que las transformaciones

⁶¹ Aunque las muestras dinámicas, como Expoagro, desplazaron en importancia a aquella desde el aspecto productivo y tecnológico para el agro, la exposición rural de Palermo continuó siendo una vidriera política de la relación del sector con el gobierno de turno.

económicas y sociales en el sector reducían las distancias entre los intereses de sus asociados, sus dirigencias tradicionales eran reemplazadas, un creciente reclamo de unidad en un frente agrario común llegaba desde sus bases cada vez más menguadas y de productores no agremiados, se acrecentaba el síndrome de marginalidad en la toma de las decisiones políticas de los gobiernos, y aumentaba la competencia que degradaba su legitimidad de representación ante el surgimiento de una pluralidad de asociaciones y movimientos sociales a lo largo y ancho del país que intentaban resolver sin demasiada agregación de intereses los problemas de sus representados (Lattuada, 2006).

Las primeras expresiones de acciones en común del frente rural se observaron sobre mediados de la década de 1990. Las cuatro entidades gremiales patronales del sector (FAA, CRA, CONINAGRO y SRA) presentaron un programa conjunto al gobierno de Carlos Menem en 1994, y durante esa década las tres primeras entidades realizaron ocho paros y medidas de fuerza conjuntas reclamando modificaciones en las políticas para el sector. Hacia fines del período, las cuatro entidades históricas realizaron varios comunicados y una medida de fuerza en abril de 1999, seguido en febrero de 2001 por la publicación de un documento de las tres primeras en el que coincidían en una serie de propuestas de política agraria reclamadas al gobierno⁶². En setiembre de 2001, se sumaría la SRA para una nueva medida de fuerza de las cuatro entidades (Lattuada, 2006: 202-203), y más tarde constituirían la denominada Mesa de Enlace para liderar el conflicto del 2008 contra el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Estas iniciativas conjuntas no impidieron a las entidades gremiales realizar paralelamente acciones autóno-

⁶² "Propuesta Conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad" (CONINAGRO, CRA, FAA, 21/02/01).

mas, de acuerdo a sus estilos e intereses principalmente representados. A fines de abril de 2002, a casi cuatro meses de haber asumido Eduardo Duhalde la presidencia de la nación, las Confederaciones Rurales de Argentina (CRA) organizaron un paro de actividades por cuatro días reclamando soluciones por endeudamiento y costos de los combustibles, al que siguió otra medida de fuerza solo un mes después, a fines de mayo, liderada por la Federación Agraria Argentina (FAA) en plena crisis dejada por la salida de la convertibilidad.

Los beneficios de las devaluaciones del gobierno de Eduardo Duhalde, el importante refinanciamiento de las deudas del sector, y la reactivación económica posconvertibilidad dieron al gobierno de Néstor Kirchner, asumido el 25 de mayo de 2003, condiciones favorables para el crecimiento económico y un inicio sin sobresaltos en su relación con el sector agroexportador. No obstante, cuando los primeros signos de una escalada inflacionaria se hicieron presentes a mediados de su mandato y el gobierno comenzó a tomar medidas de intervención en el mercado ganadero, las CRA fueron las primeras en activar las protestas contra las regulaciones iniciadas en 2005 y profundizadas en 2006 con la prohibición temporal de las exportaciones de carnes.

Mientras que para cereales y oleaginosas históricamente los mercados externos fijaron, con mayor o menor intervención gubernamental, los precios internos, en carnes y lácteos tradicionalmente se operaba a partir de una clara preeminencia del mercado interno. Las exportaciones de estos productos eran resultado de saldos exportables contracíclicos a la evolución de la demanda interna. La situación posdevaluación y los cambios en los mercados internacionales hicieron que los mercados externos ganaran relevancia en el modelo de fijación de precios, con

la consecuente tensión entre ambos mercados, la que fue arbitrada por el Estado vía mayores retenciones, cuotificación y prohibiciones de las ventas externas a favor del consumo local (Bisang, 2007: 238).

Durante 2005 las exportaciones de carne vacuna alcanzaron las 771.427 toneladas de res con hueso, lo cual generó un ingreso de usd 1.295 millones fob. Esto representaba un crecimiento del 22 % en volumen y 33 % en valor con relación al año anterior, el segundo registro histórico luego del récord del año 1969, de manera que se revertió un estancamiento de más de 35 años.

Paralelamente, la recomposición de los salarios y el aumento del empleo de la población posibilitaron mejorar los niveles de consumo de carne a niveles de períodos previos a la crisis. La confluencia de ambas situaciones generó, por una parte, una gran expectativa en los productores de mejores ingresos, que comenzaron una retención de vientres para aumentar la producción en el mediano plazo (tres años aproximadamente lleva el ciclo completo), y, por otra, el inicio de un proceso de aumento sostenido de los precios de la carne al público. Dado que la carne ocupa un lugar destacado en la dieta de los argentinos y es el bien más importante en la canasta de consumo de los hogares que se utiliza para calcular el nivel general de precios, contener la escalada de precios al consumidor, que fue del 28,8 % en 2005, se constituyó en un objetivo político importante de corto plazo para el gobierno (IPCVA, 2006).

Entre marzo de 2005 y abril de 2006, el gobierno adoptó diversas medidas con ese objetivo, mientras procuraba lograr consensos en el corto plazo y promover el Plan Ganadero para un futuro próximo en reuniones de la *mesa de ganados y carnes*, integrada por funcionarios estatales y representantes de los diferentes eslabones de la cadena ganadera. Hubo pocas coincidencias, y menos aún el

cumplimiento de los pocos acuerdos alcanzados, en parte por la propia dinámica del ciclo ganadero y también porque la atomización de los actores del sector dificultaba la confluencia de sus respectivos intereses.

Algunas de las medidas adoptadas por el gobierno no contemplaban las diferencias entre el ciclo y destino de la producción de animales y cortes de exportación o de consumo interno, lo que generaba más problemas que soluciones. Según Dávila (2019: 141):

Más allá de la lógica política que inspiró las decisiones del gobierno, las acciones aplicadas no parecerían estar basadas en un diagnóstico adecuado sobre la dinámica de los procesos de producción y comercialización de la cadena agroindustrial y los mecanismos de distribución sectorial de la renta [...].

No obstante, en el corto plazo, se obtuvo una baja coyuntural del 30 % en el precio de la carne y una transferencia de ingresos hacia el sector frigorífico y consumidores (Dávila, 2019: 125). Mientras que en el mediano término las medidas condujeron a una caída de más del 20 % del *stock* ganadero, cuya manifestación se observaría posteriormente durante el primer mandato de Cristina Fernández; una tendencia que recién comenzaría a ser revertida a partir del año 2011 (IPCVA, 2006).

En este contexto, las CRA realizaron en julio de 2006 el primer paro ganadero con interrupción de comercialización de ganado, pero sin el acompañamiento de las otras entidades ni de los frigoríficos.

El gobierno respondería designando el 29 de julio de 2006 a Guillermo Moreno –hombre de confianza del presidente Néstor Kirchner– en la Secretaría de Comercio, quien se encargaría de conducir las relaciones con el subsector y reportar directamente al presidente. A partir de este momento, el proceso de medidas y contramedidas se

desplegó en el marco de tensiones crecientes en el Estado entre la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Agricultura, con el particular estilo de intervención de la primera, que contribuiría en forma decisiva a la gestación del conflicto con el sector productor de carnes y granos. Se incrementaría el poder de intervención y discrecionalidad adoptando medidas que afectarían diferencialmente a los eslabones de la cadena de la carne: precios de referencia y precios máximos, aumento del peso de animales que faenar, reclasificación del tipo de animales, diferenciación de cortes exportables y cortes populares, aumento significativo de las retenciones a las exportaciones de carnes⁶³, suspensión temporal de sus exportaciones, subsidios a la crianza bajo sistema *feedlot*, suspensión de actividad en frigoríficos por deudas impositivas y otras medidas durante 2006 que incrementaron la tensión existente con el sector (Azcué Ameghino, 2017).

Pocos meses después, en diciembre de 2006, se convocó a un nuevo paro con cese de comercialización de carnes, ahora con la participación de SRA, CRA y FAA, cuestionando la intervención del Estado en la regulación de los mercados agrícolas y cárnicos que, argumentaban las entidades gremiales, llevaban a una transferencia de ingresos de los productores a exportadores y supermercados.

En enero de 2007, se reactivaron las medidas de fuerza por el aumento de retenciones, con activa presencia de las CRA y la FAA, las que se repitieron ante el nuevo incremento sufrido en noviembre de 2007 (Fairfield, 2011). Este último no fue un hecho menor, dada la dimensión de la transferencia de ingresos que significó de los productores

⁶³ La retención por la exportación de carne vacuna era, desde el gobierno de Eduardo Duhalde, del 5 %, pero tenía un reintegro equivalente que la neutralizaba. El gobierno estableció la retención en un 15 % y eliminó el reintegro existente, con lo cual la carga pasó de 0 % al 15 % a fines de 2005 (IPCVA, 2006).

al núcleo concentrado de los exportadores de granos, con el consentimiento de la Secretaría de Comercio.

El 7 de noviembre de 2007, luego de haber triunfado Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de octubre con el 42 % de los votos, la administración saliente estableció un aumento general de los derechos de exportación para todos los granos, que, en el caso de la soja, pasó de 27,5 % a 35 %. Con información privilegiada, los exportadores registraron unos días antes del aumento la venta de algo menos de la mitad de la cosecha argentina que aún ni siquiera había sido sembrada. Esta maniobra les permitía capturar la diferencia excepcional entre el 27,5 % que debían pagar al Estado y el 35 % que descontarían a los productores, maniobra que fue posible porque el gobierno no había cerrado el registro de exportaciones a tiempo.

Las denuncias y reclamos hicieron que interviniera el Congreso de la Nación, el cual sancionó la Ley n.º 26.351 en diciembre de 2007, denominada Martínez Raymonda en reconocimiento a su autor, para revertir la situación generada e impedir situaciones futuras similares.

El gobierno reglamentó la ley recién cinco meses después, en mayo de 2008, con lo cual confirmaba que el olvido de cerrar los registros a los exportadores no había sido un error o ineficiencia de la administración, y encargó la supervisión de su cumplimiento a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA). Este organismo, bajo la dirección de Ricardo Etchegaray, luego director todopoderoso de la AFIP, a partir de la autonomía otorgada en 2006 actuaba en total sintonía bajo la órbita de influencia del cada vez más poderoso secretario de Comercio, Guillermo Moreno. La ONCCA no solo habilitó las maniobras mencionadas de los exportadores, sino que además dejó de publicar las declaraciones juradas del tonelaje de exportaciones diarias declaradas.

Se estima que el resultado de estas operaciones, antecedente no menor al conflicto del 2008, implicó una transferencia del sector productor al núcleo concentrado de empresas exportadoras equivalente a unos USD 2.000 millones (Ferrari Echeverri, 2008; Dávila, 2019: 178).

En un contexto con costos internos crecientes, los antecedentes del conflicto ganadero no resuelto, arrastrado durante dos años por la intervención del mercado de carne y las restricciones comerciales, y el escándalo de fines de 2007 por el cual los exportadores retenían en su beneficio un porcentaje mayor en el precio que pagarían al productor que el que debían abonar al Estado en concepto de retenciones, el gobierno adoptó una medida que dispararía un conflicto cuyos resultados lo llevarían a su primera derrota política.

En marzo de 2008, en el marco de precios internacionales de los *commodities*, que se habían duplicado en dólares en relación con 2006, con expectativas de continuar aumentando, el gobierno de Cristina Fernández dictó la Resolución n.º 125, que establecía una nueva metodología y aumentaba los niveles de retenciones a las exportaciones de granos existentes.

El gobierno pretendía establecer una fórmula que transformara el porcentaje a retener en un porcentaje móvil en relación inversa con la evolución del precio internacional de los granos. Si el precio en el mercado de Chicago caía por debajo de los USD 200 la tonelada, la soja tendría retenciones cero. Pero, con el valor en USD 400, ese porcentaje de impuestos pasaría al 35,75 %, y con un precio de USD 600 la tasa de retención llegaría a 49,33 %. El aspecto que peor se comunicó y generó mayor rechazo del sector era que la suba progresiva de las retenciones en los tramos superiores de la escala llegaba al 95 %, no del total, sino de los futuros incrementos de precios internacionales.

Esto se interpretaba como una confiscación de los ingresos dado que establecía a partir de cierto precio un techo al ingreso de los productores cualquiera fuera el nivel de los precios internacionales que se alcanzara, lo cual, además, afectaba el funcionamiento de los mercados de futuro del país (Barsky y Gelman, 2009).

La medida, que focalizaba sobre los ingresos, pero no sobre la rentabilidad efectiva o ganancias, no contemplaba la situación de aquellos productores con menores dimensiones, o en tierras de menor productividad, regiones marginales donde los rendimientos son menores o con mayores costos por distancia de los puertos de embarque. Tampoco contemplaba, como hemos comprobado en el capítulo de política de tierras, el mayor perjuicio que ocasionaba en los sectores productores arrendatarios con contratos que no podían modificarse.

Como más tarde lo reconocerían los principales actores del gobierno, la propuesta tuvo errores técnicos en su diseño, pero también en cuanto al diagnóstico y la evaluación de su impacto. La decisión fue tomada en forma solitaria por el ministro de Economía Martín Loustean, sin realizar consultas previas con representantes sectoriales, ni una adecuada supervisión por parte del gabinete al que se expuso la iniciativa. La premura de su anuncio se justificaba en el hecho de evitar que el secretario de Comercio Guillermo Moreno impusiera su propuesta de elevar las retenciones al 63,4 % del precio internacional y acordar la medida, como era su estilo, solo con los exportadores que harían la retención, pero no con los productores que las pagarían (Dávila, 2019: 187-190).

Esta decisión, sumada a los antecedentes ya comentados, generó un conflicto que se extendió durante 129 días, y llevaría a la primera derrota política para el kirchnerismo,

con sus consecuencias en las elecciones legislativas de 2009.

En respuesta a la medida tomada, el sector productor agroexportador convocó a un paro de actividades para reclamar su derogación. Una semana después, el gobierno, a través de su ministro de Economía, se mostró inflexible sosteniendo que no habría cambios en la medida adoptada.

El 12 de marzo de 2008, comenzó la huelga de comercialización de granos anunciada por la Mesa de Enlace Agropecuaria, que agrupaba a las cuatro históricas entidades gremiales representativas de productores y empresarios rurales vinculados a la producción extensiva de carnes y grano (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Coninagro) y respaldada por numerosos grupos de productores “autoconvocados” del interior del país que no respondían a conducción gremial alguna. Estos tuvieron un rol central en la intensificación del conflicto a partir de sus movilizaciones en el Interior, la participación en cortes de rutas que impedían el normal tránsito de pasajeros y mercancías, y la presión que ejercían sobre la dirigencia de las entidades tradicionales que intentaban lograr una rápida negociación para salir de la situación (Gras, 2010).

Barsky y Gelman sostienen que

la protesta se convirtió en la más prolongada y masiva desde el camionetazo que los ruralistas le hicieron en 1985 a Raúl Alfonsín. Pero la diferencia es que aquí no se discutía el reparto de pérdidas sino cómo distribuir mejor los excedentes (Barsky y Gelman, 2009: 513).

Por este motivo, la presidenta Fernández de Kirchner condenó las protestas por cadena nacional el 25 de marzo de 2008 con una frase que algunos consideraron poco feliz,

pero que no carecía de una relativa objetividad al denominarlo “piquetes de la abundancia”. También sostuvo en ese discurso que “no se dejaría extorsionar”, al considerar que en las protestas había “un intento de golpe de Estado”. Y en su respaldo numerosos sectores sociales e intelectuales afines responsabilizaron a las viejas élites “terratenientes” y la “oligarquía ganadera”, además de a los “*pools* de siembra”.

Para comprender la interpretación en clave política del conflicto por parte del gobierno, es necesario recordar los planteos de Ernesto Laclau sobre el “antagonismo administrado” y la elección de enemigos y adversarios, cuya influencia en la estrategia del kirchnerismo en el poder se puede deducir del diálogo que habrían mantenido en la residencia de Olivos el expresidente Néstor Kirchner y dos de los ministros que integraban el gabinete de su esposa a dos días de anunciada la medida:

No se preocupen, nosotros sabemos elegir los enemigos y siempre ganamos. O es el FMI o nosotros, y ganamos nosotros. Lo mismo pasó con la Corte de Menem, los genocidas y los fondos buitres. Y esta vez es el campo o nosotros (*Perfil*, 18/07/18).

Ollier (2017) destaca precisamente esta lógica de amigo/enemigo sin márgenes para la negociación que caracterizó la construcción de poder político de los Kirchner, y que hasta ese momento había resultado exitosa, como una de las principales causas de la crisis generada. De hecho, con la renuncia del ministro de Economía autor de la medida, se abrió la posibilidad de derogar la resolución, pero fue descartada al considerarse que podía ser interpretada como una muestra de debilidad del gobierno (Dávila, 2019: 201).

El conflicto se generalizó e intensificó con el correr de los días. La producción de soja se realizaba en 15 de las 24 provincias del país. No solo las entidades representativas

históricas del empresariado rural, por producto, tecnológicas, de insumos, acopiadores, las bolsas de cereales⁶⁴ y las fuerzas políticas opositoras solicitaban revertir la medida, sino varios senadores y diputados de la fuerza política en el gobierno, así como numerosos intendentes y gobernadores afines, con la excepción de las provincias de Tucumán, Chaco, Entre Ríos, y Buenos Aires, que mantenían una férrea lealtad al gobierno nacional a pesar del reclamo creciente en sus territorios (Sartelli, 2008; Grimaldi, 2018; Dávila, 2019).

Todos los intentos de negociación encontraron la resistencia del entonces secretario de Comercio Guillermo Moreno, quien sostenía: “[...] el campo se lo banca absolutamente porque la soja se banca cualquier cosa [...]” (*Infobae*, 11/03/18). Como hemos visto anteriormente, el secretario de Comercio, no el ministro de Economía ni el secretario de Agricultura, fue adquiriendo un creciente poder de decisión sobre los intereses que afectaban a los sectores agropecuarios, industriales y comerciales sin distinción, a partir de las políticas discrecionales y selectivas de regulaciones y subsidios. Un poder que se incrementó a partir del conflicto con la creación y aplicación de permisos de exportación o ROE (Registro de Operaciones de Exportación) por Resolución n.º 543 de 2008, luego modificada por la Resolución n.º 7.552 de 2009, y los pre-ROE, consultas previas a la solicitud de aquellos que otorgaban mayor discrecionalidad aún a sus decisiones.

⁶⁴ Además de las cuatro entidades gremiales tradicionales que integraban la Mesa de Enlace, se adhirieron a la protesta: la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID); la Asociación Argentina de Girasol (ASAGIR); la Federación de Distribuidores de Insumos Agropecuarios (FEDIA); el Frente Agrario Nacional (FAN); la Asociación de Productores de Granos del Noroeste Argentino (PROGRANO); la Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas (FACMA); la Federación de Acopiadores de Granos (FAG); la Asociación Cadena Argentina de la Soja (ACSOJA); y las Bolsas de Cereales de Bahía Blanca, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, entre otras (Panero, 2019).

Este poder sería instrumentado para que, a pesar del apoyo al reclamo realizado por vastos sectores rurales y urbanos, no contara con el respaldo de históricos aliados, como la Coordinadora de Productores de Alimentos (COPAL), o en un primer momento la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), o los sectores financieros agrupados en las asociaciones de bancos, quienes abogaban por un acercamiento de las posiciones a partir de la negociación. Tardíamente, la Asociación Empresaria Argentina (AEA), que integraba a los principales representantes de las empresas nacionales y extranjeras de mayor dimensión del país, tomó una posición de apoyo al reclamo, e intentó constituirse sin éxito en mediadores de un acuerdo. En cambio, otras organizaciones empresarias, vinculadas al pequeño y mediano empresariado, como la Confederación General Empresaria (CGE), la Confederación General de la Industria (CGI) menguadas en su histórica representatividad, y algunas cámaras de la Unión Industrial Argentina como la Asociación de Industrias Metalúrgicas de la República Argentina (ADIM-RA), y federaciones industriales de Buenos Aires y Santa Fe mantuvieron su apoyo al gobierno en forma permanente (Dossi, 2019; Novaro, 2020).

Los argumentos empleados por el gobierno para justificar la resolución se sostenían en la necesidad de separar los precios internacionales de los internos para no afectar los niveles de inflación y el costo de alimentos básicos de la población, pero, dado que la medida afectaba con un mayor porcentaje a la soja y el girasol que al maíz y el trigo, el objetivo fiscal no podía ser velado. Un segundo argumento, contradictorio con el primero, pero que buscaba justificar ese menor porcentaje de retención en trigo y maíz era que la medida pretendía reducir el proceso de *sojización* del país, dadas sus consecuencias negativas en

los suelos, el ambiente, la concentración económica y la reducción de demanda de trabajo. Sin embargo, la superficie sembrada de los cereales disminuyó en favor de la soja, que continuó expandiéndose durante todo el segundo mandato de Cristina Fernández y alcanzó un récord histórico.

Las movilizaciones en el interior y los cortes de ruta en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos se extendieron a otras provincias del país. Comenzó el desabastecimiento de algunos productos en los centros urbanos. A los cortes de ruta, se les sumaron las movilizaciones de protesta en grandes ciudades y localidades del interior del país, los cacerolazos en la Ciudad de Buenos Aires, las negociaciones fallidas en distintos niveles, las adhesiones⁶⁵ y las contramarchas a favor del gobierno⁶⁶, así como el surgimiento de la agrupación política kirchnerista “La Cámpora”⁶⁷.

Con el conflicto desatado, la estrategia política gubernamental recurrió a la vieja práctica política de intentar dividir el frente rural, buscando alternativas para morigerar la carga impositiva sobre los pequeños y medianos productores a través de sucesivas resoluciones y, a su vez,

⁶⁵ Organizaciones sindicales, corporativas y sociales se manifestaban a favor de las retenciones como mecanismo redistributivo y respaldaron al gobierno: la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), la Mesa Nacional de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME), Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, el Movimiento Evita, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Libres del Sur, el Frente Barrial 19 de Diciembre, Barrios de Pie y miembros de la juventud kirchnerista, entre otros.

⁶⁶ El secretario de Comercio, Guillermo Moreno, participó en persona de la marcha y forcejeos de lo que denominaron la reconquista de la Plaza de Mayo, expulsando a grupos opositores del lugar.

⁶⁷ Si bien la agrupación nació cuando Néstor Kirchner, ya presidente, el 28 de diciembre de 2006 recibo de la familia los atributos presidenciales del expresidente Héctor Cámpora junto a un grupo de jóvenes militantes kirchneristas, el plan de lucha de la agrupación comenzó el 15 de marzo de 2008, cuando intentó despejar sin éxito algunas rutas bloqueadas en la Provincia de Buenos Aires.

apuntando las críticas sobre la concentración de la producción, los *pools* de siembra y los grandes propietarios, también identificados como los *terratenedores* y la *oligarquía ganadera*. En esta estrategia convocó el respaldo de las asociaciones de agricultores familiares, campesinos y pueblos originarios cuya organización había promovido, en algunos casos, o posibilitado, en otros, a partir de las políticas y programas de desarrollo rural implementados desde 2003 en adelante. Algunas organizaciones concurren con un apoyo irrestricto, mientras que otras encontraron la oportunidad para hacer visibles sus reclamos por modelos antagónicos al agroexportador pampeano.

En cambio, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), representante de los trabajadores rurales registrados y liderada por el histórico dirigente peronista Gerónimo “Momo” Venegas, no dudaría en apoyar a la Mesa de Enlace en su conflicto con el gobierno. Más tarde, el líder sindical se postularía sin éxito a la Cámara de Diputados de la Nación en 2012 por la fuerza política de oposición Cambiemos y, posteriormente, sería un activo respaldo a la candidatura presidencial de Mauricio Macri para las elecciones de 2015.

Como sostienen Castro García *et al.* (2009), la dinámica de confrontación y polarización no solo desembocó en el pasaje de un conflicto corporativo hacia uno político, sino que además la lógica de amigo-enemigo operó de tal forma que velaba la diversidad y heterogeneidad que integraba el “campo”, y no permitía escuchar las posturas críticas a ambas posiciones que, aún enfrentadas, no cuestionaban el modelo de desarrollo del agronegocio.

En esta misma línea, otros autores sostienen que, a pesar de las diferencias entre gobiernos *liberales* (como los de Carlos Menem o Fernando de la Rúa) o de *derechas* (Mauricio Macri) y *posneoliberales o progresistas* (Néstor

Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner)⁶⁸, la lógica del agronegocio con sus modalidades de “neoextractivismo” y “acumulación por despojo” no solo permaneció, sino que se profundizó (Isidro y Forlani, 2019: 1-5; Martínez Dougnac, 2013: 334), en un modelo de *agricultura sin agricultores* cuyo avance, *el desierto verde sojero* (Domínguez y Sabatino, 2010), se basa en las innovaciones tecnológicas y las políticas económicas neoliberales que las promueven y, en ciertos casos, en el uso de violencia explícita del agronegocio sobre las comunidades rurales (Wabren, 2016: 62). Esta es una corriente de pensamiento que Manzanal (2017: 2-7) intenta sintetizar y, a la vez, ampliar a otros niveles de la sociedad, al considerar que el objetivo de los poderes hegemónicos consiste en ocultar los perjuicios que ocasionan a las poblaciones y territorios, la reprimarización de la economía a partir de actividades “extractivistas” y “especulativas”, como la soja (pero también otras contaminantes y escasamente reguladas como los *feedlots*, los biocombustibles, y la forestal-celulosa), así como en velar el fortalecimiento de un renovado campo de poder hegemónico conformado por antiguos y nuevos actores relacionados al sector agroindustrial y agroalimentario, al financiero y a los medios masivos de comunicación, debilitando a sectores sociales conformados por trabajadores, pequeños y medianos productores agropecuarios, productores familiares, empresarios y pequeñas y medianas empresas industriales, comerciales, de servicios,

⁶⁸ No obstante, Isidro y Forlani (2019: 5-6) consideran que, si bien los gobiernos kirchneristas no cuestionan y en cambio profundizan el modelo del agronegocio, han sido progresistas en la medida que impulsaron, “al menos desde lo simbólico, decisiones controvertidas para las lógicas del capital asociadas al agronegocio”, como las leyes de protección del bosque nativo (n.º 26.331 de 2007), régimen de trabajo agrario (n.º 26.727), régimen de limitación a la extranjerización de tierras (n.º 26.737 de 2011), y de reparación histórica de la agricultura familiar (n.º 27.118 de 2014).

cooperativas, desocupados, y movimientos sociales vinculados con los derechos humanos –de género, de diversidad étnica y sexual– y con las poblaciones originarias.

Varias de las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena intentaron complejizar el proceso de polarización que imponía el conflicto, dando cuenta de la diversidad productiva, cultural y social existente, a través de su participación con comunicados, manifestaciones y el debate parlamentario al que concurrieron.

La mayoría de estas organizaciones se crearon durante el gobierno de Néstor Kirchner y se fortalecieron bajo la administración de Cristina Fernández de Kirchner, algunas promovidas desde las estructuras del Estado a partir de los programas de la Secretaría de Agricultura (PSA) y de los programas de desarrollo rural conducidos desde la UCAR, como *el Foro de la Agricultura Familiar* (Lattuada *et al.*, 2015), y otras más radicalizadas y en cierto modo opuestas a aquellas, al atribuirles una dependencia con organizaciones gremiales tradicionales (Federación Agraria Argentina) y el gobierno nacional⁶⁹, como la Red Puna, el *Consejo Asesor Indígena* (CAI), el *Movimiento Nacional Campesino Indígena* (MNCI)⁷⁰, o el *Movimiento Campesino*

⁶⁹ Las críticas del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) al Foro de la Agricultura Familiar pueden ser observadas en su publicación: *Algunas verdades sobre el FONAF*, en <http://mocase.org.ar/2009/08.algunas-verdades-sobre-el-fonaf.html> (consultado en noviembre de 2010), realizadas algunos años después de la participación que tuvieron entre 2006 y 2007 en la conducción y reorientación del Programa Social Agropecuario de la Secretaría de Agricultura de la Nación (Lapegna, 2018: 170). Estas críticas y las realizadas por el MNCI a la Federación Agraria Argentina y a las agencias del gobierno vinculadas a la agricultura familiar son expuestas por Berger (2019).

⁷⁰ El MNCI se constituyó formalmente en 2004 con la participación del MOCASE-Vía Campesina de Santiago del Estero, el Movimiento Campesino de Córdoba (APE-NOC, UCAN, OCUNC, UCATRAS, Organizaciones de Cruz del Eje), la Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra de Mendoza, el Movimiento Campesino de Misiones, el Encuentro Calchaquí de Salta, la Red Puna de Jujuy y la Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo.

de Liberación (MCL)⁷¹, en algunos casos vinculadas a partidos y movimientos políticos de izquierda y organizaciones populares urbanas, universitarias y profesionales.

Ante el conflicto, muchas de estas organizaciones confluyeron, más allá de sus diferencias, primero en la creación del Frente Nacional Campesino (FNA)⁷² en abril del 2008, y poco después, en junio del mismo año, se sumaron a un numeroso y heterogéneo grupo de organizaciones del país para constituir la *Mesa Coordinadora Nacional* (MCN)⁷³.

⁷¹ El MCL, liderado por José Luis Livolti, surgió en 2002 como una corriente de izquierda nacional dentro de la Federación Agraria Argentina (Castro García *et al.*, 2009).

⁷² El FNC fue creado el 17 de abril de 2008 con la participación de MOCAFOR (Movimiento Campesino Formoseño), MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), MOCAJU (Movimiento Campesino de Jujuy), MAM (Movimiento Agrario Misionero), Mesa de Agricultura Familiar de Buenos Aires, Mesa Provincial de Organizaciones de productores Familiares- Francisco Álvarez, Asociación Civil Los Pirujas, ONPIA (Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina), Asociación de Familias Productoras de la Cuenca Río Luján, Familias Productoras de Cañuelas, la Cooperativa APF- Florencio Varela, CEDEPO (Centro ecuménico de educación popular)-Florencio Varela, Mesa Provincial Zona Sur Madre Tierra-Tres Arroyos, FECOAGRO (Federación de Cooperativas Agropecuarias)-San Juan, COOPAFES (Cooperativa de Productores de la Agricultura Familiar y la Economía Social)-Mendoza, Asociación Civil AMAUTA-Villa Sarmiento, Parque Pereyra-Grupo San Juan, Puente Verde, Asociación de Técnicos del AMBA, la TUPAJ KATARY-Jujuy, Centro de Investigaciones en Biodiversidad y Ambiente ECOSUR, el MCL (Movimiento Campesino de Liberación), ICECOOP, FACTA (Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados), Cooperativa Quilmes, CAUQUEVA (Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles), Asociación de Técnicos de La Pampa (Castro García *et al.*, 2009).

⁷³ Las organizaciones que formaron parte del encuentro fueron: el FNC (MOCASE Juríes, MOCAFOR, MOCAJU e Hijos del Monte), Ligas Agrarias, MNCI (MOCASE Vía Campesina, Movimiento Campesino de Córdoba, Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra de Mendoza, Movimiento Campesino de Misiones, Encuentro Calchaquí de Salta, Comunidades Unidas de Molinos de Salta, Red Puna de Jujuy, SERCUPO, organizaciones de Buenos Aires), Coordinadora de Comunidades Indígenas y Trabajadores Rurales de Argentina, el Poriajhú Vía Campesina, CAI, Coordinadora Mapuche Neuquina, Unión de los Pueblos de la Nación Diaguita, Cooperativa Nor Patagónica Movimiento Evita, Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas, Mesa de Pequeños Productores del Chaco, Asociación de Mujeres Campesinas - Entre Ríos, Unión de Pequeños Productores del Chaco,

En conjunto, desconocieron la representación de la Mesa de Enlace sobre los intereses de las comunidades campesinas, los pueblos originarios, la agricultura familiar y los pequeños productores. Apoyaron el sistema de retenciones propuesto por el gobierno como una forma de redistribución de la riqueza, desde una mirada crítica hacia el modelo del agronegocio que consideran responsable por los desalojos, los desmontes, la contaminación, y los efectos de los agrotóxicos sobre sus animales y familias. Pero sus reclamos trascendían la distribución de la renta de la soja y exigían “una transformación profunda del modelo agropecuario, que avance hacia la reforma agraria integral, agroecológica y la soberanía alimentaria” (UCN, Proclama campesina indígena, 2008: 232, citado por Castro García *et al.*, 2009).

Una alternativa que, según Toledo López (2017: 12), la administración de Fernández de Kirchner no garantizaba, porque adscribía al

slogan que propició el imperio del sistema agroalimentario corporativo y la expansión de los cultivos genéticamente modifica-

Productores Minifundista “La Nueva Estrella”, Fuerza Criolla, Consejo Asesor Cooperativo de Río Negro, Comisión Central de Campesinos, Unión Trabajadores Rurales - Misiones, la Unión de Trabajadores Técnicos Rurales de Misiones, Agrupación Padre Mujica, Cooperativa de Trabajo Icecoop, Pequeños Productores Villar Berm, Foro de Agricultura Familiar - Entre Ríos, el Observatorio del Sur, Taller Ecologista, CPN-asesora, FA JAHA ITATU, Mesa de Agricultura Familiar Norte Santa Fe, Movimiento Norte Grande, Asociación Biodinámica Argentina, Huertos Urbanos de Rosario, Cooperativa Surco, Lof Mapuche “Mariano Solo”, Caudal - Salta, Em Renguedo-Rosario-La Colmena, UFA, Escuela de la Familia Agrícola “Mensú Peguera”, Desarrollo Rural - Chaco, Escuela de la Familia Agrícola “Ñamembae”, Cooperativa Agropecuaria AF, Escuela de la Familia Agrícola Coembota, Productores Unidos Santiago Liniers, Foro de Agricultura Familiar - Chaco, Unión de Organizaciones de Pequeños Productores de la Cuña Boscosa, Escuela de la Familia Agrícola “Pejú Porá”, la Organización Tierra Nuestra, Cooperativa de Productores de Hermoso Campo Ltda., Movimiento Agrario Correntino, Movimiento Agrario de Misiones, Asociación de Productores ARCAN - Río Negro, Frente Campesino Por Tierra y Trabajo, Instituto Nacional de Tecnología Industrial - Jujuy (Castro García *et al.*, 2009).

dos, según el cual los transgénicos venían a solucionar el problema del hambre en el mundo. Actualmente no solo se reconoce la falacia de ese argumento por cuanto la problemática alimentaria sigue incrementándose y complejizándose (incluyendo la dicotomía de obesidad y hambre), al tiempo que se ha comprobado que no es necesario una mayor producción sino la mejora de los sistemas de acceso y distribución.

La soberanía alimentaria se configuró como el eje articulador de las demandas, estableciendo y reivindicando la construcción de territorialidades antagónicas, entre la territorialidad del agronegocio –identificada con las entidades agrarias y el gobierno– y la de los pueblos originarios y el campesinado, que reclamaban la distribución y democratización del acceso a la tierra y los bienes naturales, así como el fortalecimiento de su economía, sus formas de vida y producción.

En esta línea, autores muy compenetrados de esta visión (Castro García *et al.*, 2009; Mariotti, 2009) consideran que la idea de *soberanía alimentaria* promovida desde la organización internacional *Vía Campesina*⁷⁴ trasciende la noción de seguridad alimentaria, que supone la necesidad de garantizar el acceso al alimento, para respetar el derecho de los pueblos a la producción de alimentos saludables y culturalmente apropiados mediante técnicas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, y el derecho a definir su propio sistema alimentario y agrícola. En este sentido, la soberanía alimentaria supone no solo priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, sino también el derecho de productores y consumidores a decidir cómo, qué y cuánto se produce, primando el “valor de la vida” sobre todo principio de lucro económico.

⁷⁴ *Vía Campesina* es un movimiento internacional que nuclea a múltiples organizaciones campesinas desde 1992 en 69 países bajo la consigna de la soberanía alimentaria y la defensa de la agricultura familiar (Castro García et al, 2009).

Sostienen que la soberanía alimentaria fortalece la agricultura familiar, que el modelo del agronegocio destruye, como forma de preservar la cultura de las comunidades campesinas y sus fuentes de trabajo, frenando el éxodo rural hacia las ciudades.

Asimismo, en la medida en que estas organizaciones conciben a la tierra y al resto de los bienes naturales como medios de vida y no como meras mercancías, se oponen al uso de agroquímicos y semillas transgénicas, elementos que forman parte de los nuevos paquetes tecnológicos, no solo por el daño que ocasionan al ambiente, sino por la pérdida de autonomía en la posesión de las semillas por parte de los agricultores. En este sentido, para los autores, la soberanía alimentaria plantea una nueva *reforma agraria* que surja de entre los pueblos y que respete la diversidad de las comunidades que la habitan. Por tales motivos, las organizaciones campesinas e indígenas consideran que la soberanía alimentaria no solo es una visión-cosmovisión, sino también una plataforma común de lucha que permite seguir construyendo unidad en la diversidad (Mariotti, 2009: 52).

Los frentes formados por las organizaciones de la agricultura familiar tampoco pudieron resolver las cuestiones políticas que posibilitaran una construcción de consensos en objetivos y acciones que permitiera su continuidad. La experiencia de convergencia de estas organizaciones fue frágil y coyuntural. Luego de la votación que derogó la Resolución n.º 125, los frentes se disolvieron y las organizaciones que los integraron retornaron a la pluralidad y atomización previa. No obstante, el gobierno compensaría el apoyo recibido a partir de la creación en el año 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Más tarde, designaría a representantes de estas

organizaciones, aun de aquellas más críticas,⁷⁵ en diferentes áreas de la administración pública. Cuando Emilio Périco, dirigente del Movimiento Evita, asumió la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, en agosto de 2012, miembros del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) fueron incorporados en la Dirección de Apoyo a las Organizaciones, y en 2014 en la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Secretaría de Agricultura Familiar. Integrantes del Movimiento Agrario Misionero (MAM) se sumaron a la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los Agricultores Familiares. La Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA) tuvo asignaciones en la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la Agricultura Familiar. Miembros del Frente Nacional Campesino (FNC) asumieron en la Dirección de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar, e integrantes de la organización Madre Tierra, en la Dirección de Ferias Francas e Intercambios Regionales (González, 2017: 213).

A fines de marzo de 2008, finalmente se habilitó una mesa de diálogo entre las partes en conflicto, pero, ante la falta de acuerdos, los productores volvieron a los cortes de rutas, que levantaron nuevamente el 2 de abril por treinta días para una nueva negociación, que terminaría sin resultado en la cuestión de fondo. El gobierno intentó diversos y complejos mecanismos con el objeto de fracturar el frente agrario. Se adoptaron iniciativas con el fin de segmentar y compensar diferencialmente a pequeños productores de

⁷⁵ González (2017: 214), desde una perspectiva gramsciana, contraponen a una interpretación de cooptación de estas organizaciones por parte del gobierno la de una estrategia de los sectores subalternos en constituirse como referentes sociales de carácter contrahegemónico y mejorar su relación de fuerzas. Esta misma observación es realizada por Lapegna (2018). No obstante, esto no invalida la coexistencia de ambas estrategias, una desde el gobierno y otra desde las asociaciones.

soja y girasol, pero no de trigo y maíz, hasta cierto volumen de producción, y de subsidiar parte del flete a aquellos más alejados de los puertos⁷⁶, aunque eran complejas en su implementación dada la escasa confiabilidad que existía sobre las estadísticas oficiales sobre las que debían operar. La implementación de esta tarea se confió a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), la que intentaba adaptar las complejas variantes que iban tomando las sucesivas decisiones.

El 25 de abril, renunció el ministro de Economía Lous-teau y asumió en su reemplazo Carlos Fernández. El 19 de mayo, volvieron a encauzarse las negociaciones, aunque no se llegó a un acuerdo, con más de 60 días de conflicto, y el gobierno acusó al campo de “golpista”.

El 25 de mayo, se hicieron dos actos masivos en el que se movilizaron miles de personas de sectores rurales y urbanos, el oficialismo en la ciudad de Salta y los ruralistas en la ciudad de Rosario, en los que los discursos aumentaron la tensión y distancia entre las partes. La dirigencia agropecuaria de la Mesa de Enlace reafirmó el paro y las movilizaciones y promovió acciones de interpelación y exigencias de acompañamiento sobre los miembros del Congreso, intendentes y gobernaciones. Se intensificaron las acciones de amenazas, escraches y agresiones aisladas entre miembros de las distintas facciones.

El gobierno judicializó el conflicto y denunció a las entidades del campo por “violiar las leyes de abastecimiento y seguridad” e “impedir el normal funcionamiento del transporte”, habilitando de ese modo las detenciones de quienes cortaban las rutas. El 30 de mayo, arrestaron a 8 ruralistas por los cortes en las rutas, y, el sábado 14 de junio, la Gendarmería hizo lo mismo con Alfredo de Angeli

⁷⁶ Resoluciones n.º 284/2008 y n.º 285/2008 del 18 de abril de 2008.

en Gualeguaychú, por unas pocas horas. El dirigente rural de segundo nivel de la Federación Agraria Argentina era uno de los hombres más importantes del conflicto, y en el futuro se convertiría en un referente de Cambiemos en el Senado de la Nación. Paralelamente, ese 30 de mayo se aprobó la Resolución n.º 64/2008 por la que se disminuía la progresividad de las alícuotas superiores de las retenciones.

Ese fin de semana, los cacerolazos llegaron hasta la residencia presidencial en Olivos, y el expresidente Néstor Kirchner participó de una manifestación oficialista en Plaza de Mayo. El Partido Justicialista, conducido por Kirchner, publicó un documento en el que se consideraba al paro agrario como antidemocrático y con fines “destituyentes”. Todas las señales indicaban que las posibilidades de diálogo y negociación habían quedado definitivamente cortadas entre las partes (Barsky y Dávila, 2008).

El 9 de junio, se dictó el Decreto n.º 904/2008, por el cual se dispuso que el monto que excediera el 35 % de las retenciones móviles tendría como destino la construcción de hospitales públicos, viviendas populares y caminos rurales (Dávila, 2019: 187).

Julio Cobos, vicepresidente de la nación, sugirió la participación del Congreso en la búsqueda de una solución, propuesta que la presidenta Fernández aceptó y anunció el 17 de junio en un mensaje por cadena nacional, convencida de la superioridad numérica de la fuerza política oficialista en ambas cámaras (143 diputados y 47 senadores).

En la Cámara de Diputados, el oficialismo aprobó el proyecto de ley que ratificaba lo normado por la Resolución n.º 125 por 129 votos a favor y 122 votos en contra. Dos actos multitudinarios, uno en Palermo convocado por los ruralistas y otro frente al Congreso de la Nación

por el oficialismo, ambos con la concurrencia de decenas de miles de personas, dieron marco a la víspera de la madrugada del 18 de julio de 2008, cuando el Senado de la Nación, con una votación empatada en 36 votos, rechazó la ley con el voto “no positivo” del vicepresidente de la nación y presidente de la Cámara de Senadores, Julio Cobos, hasta ese momento parte del “radicalismo K”, consumando la derrota política del gobierno que integraba. Un día después, el gobierno derogó la Resolución n.º 125 por el Decreto n.º 1.176/2008 para retrotraer el nivel de retenciones a noviembre de 2007, previo al dictado de la conflictiva medida.

A pesar del intento del gobierno por reducir los niveles de conflicto, gran parte de la dirigencia rural que integraba la Mesa de Enlace optó por continuar incentivándolo y asociarse activamente a los proyectos políticos opositores que finalmente ganarían las elecciones legislativas de 2009 y más tarde las presidenciales de 2015. El PRO y la Coalición Cívica respaldaron el reclamo desde un primer momento con la presencia de sus dirigentes en las movilizaciones, actos y cortes de rutas realizados por el sector, y en menor medida representantes del Partido Socialista y del Movimiento Socialista de los Trabajadores.

Al finalizar el conflicto, habían pasado cuatro meses de un gran desgaste del gobierno y la primera derrota política cuyas consecuencias serían de largo plazo. En el camino había renunciado en abril el ministro de Economía autor de la resolución y, en julio, el secretario de Agricultura Javier de Urquiza y el jefe de Gabinete de Ministros Aníbal Fernández (*Perfil*, 18/07/18).

Como bien evalúan Barsky y Gelman (2009: 515), el gobierno cometió un error de diagnóstico. La soja no era solamente el negocio de algunas grandes empresas concentradas, sino un elemento vital para la sobrevivencia y

acumulación de más de 70.000 productores agropecuarios, que generaba una actividad económica de numerosas localidades del interior del país, y un factor vital de la economía del país al integrar un complejo agroindustrial que se encontraba entre los más poderosos y competitivos del mundo, proveedor de las divisas y los ingresos fiscales que contribuían en forma decisiva al funcionamiento de otros sectores de la economía que requerían de las divisas generadas y al financiamiento del Estado.

La estructura productiva y social agraria había cambiado en las últimas décadas a partir de formas de organización en redes en las que participaban múltiples y diferentes actores, que, si bien tienden a maximizar sus objetivos individuales, reconocían que su crecimiento dependía del buen funcionamiento del conjunto (Bisang, 2007). Además de los productores agropecuarios, el proceso de expansión e intensificación agrícola incorporaba a proveedores de maquinaria y servicios agrícolas, transportistas, servicios y casas comerciales, inversores urbanos y un número importante de propietarios rentistas en muchos casos pequeños y medianos (Gras, 2009; Rosati y Masello, 2013), así como beneficiaba a municipios rurales y urbanos, que, tanto en lo público como en lo privado, se habían visto favorecidos por el crecimiento del sector y su renta de las últimas décadas (Gras y Hernández, 2009). Esta amplia base social fue la que se opuso a la medida adoptada por el gobierno en defensa de los beneficios que la renta agraria distribuía en mayor o menor medida en sus territorios.

Para Barsky y Gelman (2009: 518), el conflicto fue producto de la confluencia de cuestiones estructurales y político-ideológicas en una coyuntura muy específica marcada por un alza excepcional de los precios internacionales de los granos. Por una parte, en este particular contexto de crecientes expectativas, el precio de los arrendamientos

había crecido a niveles extraordinarios, así como su forma capitalizada expresada en los precios de la tierra en la región pampeana como consecuencia de la devaluación posconvertibilidad, el impacto del cambio tecnológico, y una mayor presión sobre el mercado de tierras por capitales que se desplazaban hacia el agro.

El cambio de las reglas de juego que imponía la Resolución n.º 125 implicaba la necesidad de redefinir los arreglos contractuales distribuyendo los menores márgenes de rentabilidad entre tierra y producción. Márgenes que, como hemos visto en el capítulo referente a la política de tierras, eran ampliamente favorables para los propietarios y muy negativos para los arrendatarios. Esta realidad se hizo presente con todo su peso a fines de 2008, cuando el sistema de retenciones móviles fue abolido y la caída de los precios internacionales de los *commodities* obligó a la renegociación de contratos y un cambio de la modalidad de pago de alquileres fijos a la producción a porcentaje y en niveles menos onerosos para los arrendatarios.

Las causas de orden político e ideológico se refieren, por una parte, a la incapacidad de ciertos sectores urbanos y políticos de comprender la heterogeneidad de los actores y el entramado social rural tejido en torno a los profundos procesos de modernización y cambio tecnológico operados en el sector agroexportador, sus consecuencias en el dinamismo e integración social generados en los pueblos y ciudades de la región pampeana, así como el recambio generacional en las unidades productivas, en la dirigencia sectorial y en las redes asociativas. Como reconocería años después el dirigente de FAA Pedro Peretti, “el sector nacional y popular abordó el conflicto de 2008 con manuales escritos en la década de 1970 cometiendo el error de desconocer las profundas transformaciones operadas en un sector que se había convertido en altamente

productivo”⁷⁷. Por el otro lado, muchos productores rurales carecen de una comprensión del rol del Estado para el funcionamiento de la economía y la sociedad, al considerarlo exclusivamente un recaudador de impuestos, que no asiste ante las pérdidas y brinda servicios de baja calidad. Tradicionalmente, consideran que la expansión productiva y social del sector responde solo a estímulos de los precios internacionales y de las oportunidades que se presentan, y que el Estado solo se limita a la extracción de excedentes de las riquezas generadas por el sector para transferirlos en su beneficio y otros sectores de la sociedad (industria, comercio, asalariados).

Desde una perspectiva política, Novaro (2020) abona esta línea argumental al considerar que el desarrollo del conflicto y su resultado fueron excepcionales y novedosos en la historia agraria, consecuencia de las transformaciones ocurridas en los años previos en la composición socioeconómica del sector, en el fortalecimiento de los lazos entre los productores primarios y otros actores del sistema agroalimentario y la sociedad pampeana, y en las particulares circunstancias políticas que se conjuraron en la crisis que otorgaron un alto grado de eficacia al reclamo. Pero, a diferencia de Barsky y Dávila (2008) y Hora (2010), que evalúan el triunfo del frente rural como el inicio de una proyección política de los intereses agroexportadores, Novaro considera que la victoria política fue pírrica, dado que el gobierno en el corto plazo anuló el capital político logrado por el sector, al declinar su influencia sobre el proceso de toma de decisiones políticas y su capacidad para moderar la presión fiscal, aunque haya dejado una serie de enseñanzas aprendidas, como la importancia de mecanismos de articulación y coordinación internos -Mesa de

⁷⁷ Entrevista realizada por Javier Lewkowicz a Pedro Peretti, citada por Dávila (2019: 190).

Enlace y Foro de la Cadena Agroalimentaria- y externas -Foro de la Convergencia Empresaria-.

La bonanza internacional no duró demasiado para los *commodities* agropecuarios. La soja, el trigo y el maíz cayeron a menos de la mitad del precio registrado en el mercado de Chicago en el transcurso de seis meses, entre junio y fines de 2008⁷⁸. El nivel de retenciones que debió pagar el agro a partir de su triunfo en combatir la Resolución n.º 125 y mantener el sistema anterior terminó siendo más alto y perjudicial que si se hubiese aplicado el sistema de retenciones móviles.

Los integrantes de la Mesa de Enlace, motivados por el éxito legislativo de 2008, impulsaron en marzo de 2009 un proyecto de Ley en el Congreso Nacional, pero no lograron el cuórum necesario para su tratamiento. En marzo de 2006, la oposición en dos oportunidades convocó sin éxito a una sesión especial de la Cámara de Diputados para tratar el proyecto de ley de reducción y segmentación de las retenciones al agro. Los bloques de la Coalición Cívica, el PRO, el radicalismo, el peronismo disidente, el socialismo y la Mesa de Enlace promovían la aprobación de un proyecto de ley que eximía del pago de derechos de exportación a todos los productores, incluidos los *pools* de siembra, por las primeras mil toneladas de soja, entre otros beneficios. Ante el fracaso de la iniciativa para debatir la propuesta, las entidades integrantes de la Mesa de Enlace amenazaron con un nuevo *lockout* en repudio a la actitud del oficialismo, que utilizaba diferentes tácticas parlamentarias, como la de no convocar la Comisión de Agricultura por su presidente para habilitar formalmente el tratamiento de la

⁷⁸ Según Barsky y Gelman (2009), la soja se derrumbó de USD 590 la tonelada en junio de 2008 en el mercado de Chicago a USD 310 a fines de ese año. El trigo, de USD 500 a USD 180, y el maíz, de USD 280 a USD 130 la tonelada.

cuestión o advertir sobre la decisión de no dar el cuórum en la sesión plenaria de la Cámara (*Página 12*, 26/03/09).

Pocos días después, el gobierno, con el objeto de reducir el descontento de los gobernadores e intendentes de las provincias productoras de granos, que en su mayoría habían respaldado el reclamo sectorial, y debilitar el frente rural, dictó el Decreto n.º 206/2009, por el que se establecía la coparticipación del 30 % de lo recaudado por las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados entre las provincias productoras con destino exclusivo a la inversión en obras de infraestructura (Dávila, 2019: 179-205). En la crisis de 2018, la administración del presidente Macri se encargaría de eliminar con un nuevo decreto la coparticipación establecida por este decreto.

El ruralismo intentó aprovechar el capital político de la notoriedad alcanzada en el conflicto, para lo cual los medios de comunicación fueron un instrumento mayoritariamente favorable y eficaz durante y después de él (Hora, 2010). Las organizaciones promovieron la participación política de muchos de sus dirigentes con el objeto de tener mayor influencia en la toma de decisiones políticas en los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal). Unos 300 dirigentes rurales se presentaron a diferentes cargos en las elecciones legislativas de junio de 2009 integrando partidos de la oposición. Un número importante obtuvo cargos a nivel local, y solo 11 en el Congreso Nacional, equivalente al 8,8 % de las bancas en disputa (Novaro, 2020).

El Frente para la Victoria continuó siendo la primera fuerza política a nivel nacional, pero perdió un gran caudal electoral a manos de los diferentes partidos de la oposición (Unión-Pro y Acción Cívica y Social), que, sumados, alcanzaron el 49 % de los votos. De este modo, perdió la mayoría en las dos cámaras del Congreso, con particular intensidad

en la Ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos y aun en Santa Cruz. En Provincia de Buenos Aires, el expresidente Néstor Kirchner salió segundo en intención de votos, con un fuerte rechazo en los municipios del interior de esa provincia (*La Nación*, 29/06/09; Dávila, 2019: 206-211).

No obstante el crecimiento opositor, los ruralistas nunca lograron conformar un bloque agrario o rural al estilo brasilero, y quedaron atrapados en las dinámicas partidarias tradicionales (Novaro, 2010: 132), con resultados tan poco alentadores como la historia previa en el Congreso hacía prever (Lattuada, 1990). En el período 2009-2014, se presentaron 57 proyectos vinculados a la distribución de la renta agraria, de los cuales 32 fueron presentados por el bloque de agrodiputados y 25 por otros diputados. Solo 4 superaron la etapa de tratamiento en comisiones, pero ninguno logró ser aprobado por las Cámaras (Grimaldi, 2018).

La participación de candidatos ruralistas disminuiría en las elecciones presidenciales de 2011, en las que Cristina Fernández de Kirchner contaría para su triunfo con buena parte de los votos de las pequeñas y medianas localidades del interior de la zona productiva que había sido centro del conflicto tres años antes (Novaro, 2020). El voto por candidatos identificados con las demandas del sector y su representación legislativa fue de corto plazo y no sobrevivió mucho más allá del período 2009-2010 (Freytes, 2015). En el período 2005-2015, existió una correlación positiva entre el voto de las regiones y localidades de producción agrícola de exportación con los representantes del sector solo en coyunturas de estancamiento o retroceso de la economía, en los que se percibió una transferencia de riqueza de estas zonas a otras regiones y sectores, mientras que esta correlación desaparece en situaciones de crecimiento de la economía (Grobocopatel, 2016).

La Mesa de Enlace fue perdiendo presencia en los medios, y el intento de reactivar el Foro de la Cadena Agroindustrial, que había comenzado a reunirse en 2004, fue debilitado por la estrategia del gobierno al bloquear la integración de COPAL, frigoríficos y otros actores, y promover una amplia participación social en la elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario, donde lo sectorial y gremial se diluía en una babel heterogénea de organizaciones de todo tipo y nivel de agregación: universidades, sociales, productivas, técnicas, gremiales –incluidas las integrantes de la Mesa de Enlace, pero en forma autónoma–, entre muchas otras. Sobre fines del segundo mandato de Fernández de Kirchner, una declinante Mesa de Enlace se sumó a la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), el Instituto de Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA) y la Asociación Cristina de Dirigentes de Empresas (ACDE) en la conformación del Foro de Convergencia Empresarial en 2014 y se mantuvo hasta las elecciones de 2015 con el objeto de constituirse en el interlocutor político empresario del próximo gobierno, reeditando la experiencia y los escasos resultados de frentes patronales previos⁷⁹. La FAA, por su parte, que había mantenido su apoyo al gobierno hasta el 2006, como producto del conflicto y su alianza en la Mesa de Enlace tuvo serias fracturas internas, y se escindieron de ella los sectores que habían tenido mayor participación junto a las organizaciones de la agricultura familiar; en 2014, con el alejamiento de Eduardo Buzzi de su conducción, la entidad retomó su acercamiento al gobierno, a la vez que se alejaba de la Mesa de Enlace (Lissin, 2019). Con efecto retardado, también en la SRA se produjeron divisiones internas. Por segunda vez en su centenaria historia, en

⁷⁹ Como los de la ACIEL (Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres) en 1972 y la APEGE (Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias) en 1975 (Nun y Lattuada, 1991).

2020 no hubo una lista de unidad para la elección de sus autoridades, y, entre las críticas a sus autoridades, se sostiene que han perdido representatividad gremial porque dejaron de ser productores para convertirse en políticos⁸⁰.

El gobierno, por su parte, luego de la derrota política en relación con la 125, no volvió a ubicar al sector en su conjunto como adversario. Las retenciones no fueron modificadas hasta finales del segundo mandato de Fernández de Kirchner, solo disminuyeron aquellas que afectaban al trigo y el maíz como consecuencia de la sequía a fines de 2008, pero no las que afectaban la soja. No volvieron a incrementarse ni siquiera ante las imperiosas necesidades de financiamiento del año 2009, en el contexto de crisis internacional en el que el gobierno optó por estatizar los fondos de las administradoras privadas de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), o después del aplastante triunfo por el 54 % de los votos en las elecciones presidenciales de diciembre de 2011, con el cual lograron la mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional.

En octubre de 2009, el gobierno creó el Ministerio de Agricultura, un viejo anhelo de las entidades gremiales empresarias del sector agroexportador, jerarquizando el área desde lo administrativo y presupuestario, y destacando la medida como un gesto para superar las tensiones por el conflicto de la 125. A su cargo, se designó a Julián Domínguez, experimentado político de la Provincia de Buenos Aires, reconocido por su estilo negociador, el cual se rodeó de un equipo técnico para ocupar las

⁸⁰ Nicolás Pino, candidato a presidente de la entidad por la lista opositora Movimiento Federal, sostuvo: "Nosotros estamos viendo que la actual dirigencia no se dedica a la producción agropecuaria, entonces sin ser productores es muy difícil que puedan interpretar el sentir del campo. En el último tiempo quedó demostrado que el actual presidente de la Sociedad Rural está más abocado a temas de índole política que de carácter gremial como un representante del campo" (*Ámbito Financiero*, 30/08/20).

diferentes secretarías. Sus iniciativas, como el Plan Agroalimentario Nacional o la reactivación del Consejo Federal Agropecuario creado por Ley n.º 23.843 en 1990, tuvieron como objetivo ampliar la participación de la sociedad en el primero y de las provincias en el segundo, a la vez que diluir la presencia y presión de las entidades de la Mesa de Enlace, por una parte, y acotar las iniciativas autónomas de la Secretaría de Comercio, por la otra, en las decisiones que afectaban al sector.

Los representantes de las asociaciones de productores reconocieron la importancia de la creación del Ministerio y las posibilidades de diálogo y negociación con sus diferentes gestiones desde 2009 en adelante, aunque mantuvieron sus críticas a la Secretaría de Comercio (Dávila, 2019: 134). Esto posibilitó que las movilizaciones y cortes de ruta promovidos por el sector rural fueran decayendo de 2009 en adelante, manteniendo una mayor expresión relativa en las provincias pampeanas, en particular la Provincia de Buenos Aires (Dávila, 2019: 209). Entre 2009 y 2014, Grimaldi (2018) registró 760 acciones de protesta rural, de las cuales el 80 % se desarrollaron durante el año 2009. Las protestas fueron menguando progresivamente con 500 piquetes registrados en 2009, 40 en 2010, para luego diluirse (Novaro, 2020).

El gobierno continuó avanzando con propuestas y proyectos que, se concretaran o no, afectaban o dividían a la Mesa de Enlace y sus aliados como la UATRE, y favorecían a las organizaciones que, aun con diferencias, expresaron su apoyo durante el conflicto. Proyectos y medidas que, en muchos casos, generaron tensiones y confrontaciones entre las propias agencias estatales.

Con la creación del Ministerio del ramo, se jerarquizó y fortaleció dentro de él la “otra agricultura”, al crear la Secretaría de Agricultura Familiar al mismo nivel que las

tradicionales de Agricultura o Ganadería. Más tarde, en 2012, designaron a su cargo a dirigentes del Movimiento Evita, que poco conocían de las tareas rurales, pero mucho de organización social y política de los grupos menos favorecidos de la sociedad, e incorporaron –como detallamos más arriba– dirigentes de las organizaciones de la agricultura familiar, campesinas y de pueblos originarios a las diferentes áreas de esta secretaría.

En 2009, el secretario de Comercio estableció los pre-ROE, un mecanismo informal de permisos que debía aprobar antes de que iniciaran formalmente los pedidos de autorización para exportación; asignaba los subsidios para compensar las pérdidas de las sequías que afectaron a vastas zonas del país; quitó la autorización para que la Federación Agraria Argentina y la Federación de Acopiadores administraran los permisos de comercialización que constituían las principales fuentes de ingresos de estas; suspendió exportaciones de carnes; financió en forma selectiva cooperativas lácteas y de granos, que se sumaron a los molinos, aceiteras y productoras avícolas. Sobre esa base de aliados, aisló a las entidades de la Mesa de Enlace y promovió la constitución del Consejo Argentino de Productores, en el que se integraron la Cámara de la Industria Aceitera, la Unión General de Tamberos, la Federación de la Industria Molinera, la Cámara de Operadores Mayoristas Frutihortícolas, y la Asociación de Supermercadistas Unidos, entre otros.

La intención de poner algún grado de control sobre la discrecionalidad de la Secretaría de Comercio se expresó con la designación de un nuevo director de la ONCCA por parte del recientemente creado Ministerio de Agricultura, y en la realización de una auditoría sobre ese organismo encargada a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Estas medidas expusieron a la

luz pública las irregularidades en el funcionamiento del organismo por distorsiones de precios, retraso en los pagos a productores, cartelización de las firmas exportadoras en perjuicio de los productores de cereales, fomento de sistemas productivos (*feedlot*) en perjuicio de otros criadores, entre otras anomalías.

Los informes internos del Ministerio de Agricultura y las memorias del organismo 2013-2015 mencionan los problemas generados por las políticas comerciales en la producción de trigo, leche, carne y productos regionales, al generar desincentivos a la inversión, déficits de oferta, y un ambiente de riesgo e incertidumbre generado por las decisiones políticas que afectaban en mayor medida a los pequeños productores y obstaculizaban las políticas de incentivos promovidas desde el ministerio (Dávila, 2019: 135-136).

Esta embestida interna, sin embargo, no logró la renuncia de su principal responsable, quien, con el respaldo presidencial inalterado desde 2006 en adelante, continuó tomando medidas de intervención y restrictivas, en muchos casos contradictorias con la dirección establecida por el Ministerio de Agricultura.

También existieron tensiones en torno a los niveles de retenciones para el trigo y el maíz, entre el Ministerio de Economía, siempre ávido de recursos, y el Ministerio de Agricultura, que intentaba promover sus cultivos mejorando la rentabilidad relativa con relación al cultivo de soja (Dávila, 2019: 133).

Las contradicciones también se generaron en los planos internos del Ministerio de Agricultura. A las políticas con diferentes orientaciones que ya mencionáramos entre la Secretaría de Agricultura Familiar y la UCAR, se sumaron las marchas y contramarchas en iniciativas que se consideraban estratégicas, ante el cambio de elencos

responsables. El ministro Norberto Yahuar, que reemplazaría a Domínguez, puso fin a la iniciativa del Plan Agroalimentario Nacional, que había tenido numerosas reuniones participativas a lo largo y ancho del país, pero sin ninguna iniciativa formalmente implementada. Y, además, dejó de convocar a las reuniones del Consejo Federal Agropecuario desde 2011. Ambas iniciativas fueron reactivadas a fines de 2013, cuando Carlos Casamiquela, presidente del INTA, asumió el Ministerio en reemplazo de Yahuar, pero una vez más sin alcanzar el objetivo de implementación del Plan.

En 2010 el gobierno presenta un “Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”, tarea que había sido encomendada en abril de 2009 a la Comisión de Legislación del COFEPLAN, aunque finalmente no fue sancionado como ley.

También hacia mediados de 2010, la presidenta Cristina Fernández anunció la decisión de elaborar un proyecto para dictar una nueva ley de arrendamientos y aparcerías. Una cuestión no menor, si se rescata en el análisis del conflicto de 2008 la importancia que tuvo la distribución de la renta intrasector. La norma para regular los contratos agrarios tendría numerosos estudios y reuniones a partir de 2011, y varios proyectos fueron elevados al Congreso, pero sin que se tratara para obtener su sanción como ley de la nación.

Si bien la ley de contratos agrarios no terminó siendo sancionada, en 2011 se trató el proyecto para la Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras, estableciendo un registro centralizado y límites a la superficie en propiedad por extranjeros, que concluyó con la sanción de la Ley de Tierras n.º 26.737.

A fines de 2011, se sancionó la Ley n.º 26.727 o nuevo “Régimen de Trabajo Agrario”, y se creó en 2012 el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios

(RENATEA), que llevaba adelante la tarea de fiscalización del empleo en el sector rural, eliminado el control que sobre el RENATRE tenía el sindicato UATRE, y con ello una importante fuente de recursos económicos para el gremio, como consecuencia de haber apoyado en forma explícita a la Mesa de Enlace en el conflicto de 2008.

Finalmente, en 2014 se sancionó la Ley n.º 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, con el objeto de consolidar los sectores sociales rurales cuya visibilidad y organización el kirchnerismo había ayudado a construir durante los años previos y que habían manifestado su apoyo durante el conflicto, aunque algunas de sus demandas trascendieran los límites que el gobierno no estaba dispuesto a traspasar.

No obstante, los efectos del conflicto y las tensiones con el sector tuvieron sus consecuencias también para el gobierno de Fernández de Kirchner. Además de las renunciaciones del ministro de Economía y el jefe de gabinete como resultado del conflicto de la 125, el gobierno se caracterizó por una muy alta inestabilidad en los funcionarios a cargo del área. En cambio, el secretario de Comercio Guillermo Moreno mantuvo su cargo desde 2006 hasta 2013 con un récord cercano a los 8 años de gestión. Probablemente este sea un indicador a tener en cuenta sobre el eje de lealtades que priorizó el kirchnerismo para llevar adelante sus *antagonismos administrados* durante su gestión de gobierno.

Las diferencias que marcaban una progresiva fractura dentro del peronismo entre kirchneristas y no kirchneristas, sumada a la grieta social que el conflicto agrario había puesto en evidencia y que los líderes de las dos principales corrientes políticas por enfrentarse en las elecciones de 2015 se encargaban de alimentar, tuvieron como resultado electoral una relativa paridad que dio el triunfo

a la coalición de fuerzas opositoras liderada por Mauricio Macri, con el apoyo territorial de la estructura histórica de la Unión Cívica Radical.

En diciembre de 2015, asumió la nueva administración, y el presidente Macri cumplió con el simbolismo de concurrir a la tradicional exposición que anualmente realiza la Sociedad Rural Argentina en Palermo, con el objeto de demostrar su alianza y compromiso con los sectores agroexportadores durante su gobierno. En julio de 2016, en su primera presentación en la casa institucional de Luis Miguel Etchevehere, hasta ese momento presidente de la SRA y un año después ministro de Agroindustria, el presidente selló su alianza al afirmar: “El campo es mucho más que lo que puede producir, es más que los impuestos que puede pagar, es nuestra historia y emblema [...]”.

Desde el primer momento de su gobierno, Macri no dudó en designar funcionarios del área a dirigentes de las organizaciones rurales que habían tenido una oposición clara al gobierno kirchnerista, fueran estas de carácter gremial, empresarias tradicionales o en sus mixturas tecnológicas. Como primer ministro de la cartera agraria, fue designado el formoseño Ricardo Buryaille, exvicepresidente de Confederaciones Rurales Argentinas, que cobró notoriedad durante el conflicto entre el campo y el gobierno en 2008, fuertemente respaldado por la Unión Cívica Radical, y como su secretario de Agricultura, Ricardo Negri, expresidente de AACREA, quien posteriormente también acompañaría como director del SENASA al reemplazo de Buryaille. También hubo reconocimientos menos públicos y visibles, como las designaciones de asesores rentados en el gobierno y el Congreso, como por ejemplo el del expresidente de FAA e integrante fundacional de la Mesa de Enlace, Eduardo Buzzi.

No obstante, era manifiesta la preferencia del presidente por Luis Etchevehere, quien, entre 2015 y 2017, se mostraba como el ruralista con mayor cercanía al presidente, como lo señalaba la atención preferencial a la Mesa de Ganados y Carnes, liderada por la Sociedad Rural Argentina, que fuera recibida cuatro veces en un solo año por la máxima autoridad política de la nación. Con el respaldo político del triunfo en las elecciones legislativas de medio término, Macri finalmente designó al ministro que deseaba en Agroindustria a finales de octubre de 2017.

El peso político alcanzado por el funcionario dentro del gabinete llevó más de una vez a reconsiderar las iniciativas adoptadas por otras áreas del gobierno, como alterar el acuerdo de disminución de los porcentajes de retenciones a la soja, o revisar la disolución del Ministerio de Agroindustria en 2018, revertida pocos meses después para devolverle la jerarquía históricamente reclamada por las entidades gremiales patronales del sector.

La conducción del área agropecuaria por exdirigentes de las asociaciones empresariales rurales tradicionales, la eliminación de las retenciones a las exportaciones de los productos agropecuarios excepto la soja, que tuvo una disminución progresiva con la promesa de eliminación total al cabo de algunos años, así como la eliminación del cepo cambiario y su impacto devaluatorio, tuvieron un amplio respaldo de los sectores agroexportadores.

Durante su mandato no se generaron conflictos con ninguno de los eslabones de las cadenas del sector, a pesar de que la eliminación del diferencial en las retenciones entre granos y productos elaborados en agosto de 2018 anuló las transferencias de recursos que se producía de productores a procesadores/exportadores, como el caso de las aceiteras o los molinos. Tampoco se observaron confrontaciones ante los distintos intentos del Ministerio de

Hacienda por subir nuevamente las retenciones, para ello fue suficiente en la mayoría de los casos con la férrea resistencia del Ministerio de Agricultura a cargo de Etchevehere.

Ante la inevitable reimposición en 2018 de retenciones a las exportaciones para todos los productos agropecuarios o de un nuevo y drástico cepo cambiario hacia finales del mandato, ambas medidas tomadas en el marco de una crisis macroeconómica fuera de control para el gobierno y bajo las condiciones pactadas con el Fondo Monetario Internacional, las críticas del sector no pasaron más que de unas pocas y formales declaraciones periodísticas de baja intensidad.

La FAA y CONINAGRO expresaron públicamente su malestar por el objetivo fiscalista de la medida y no contemplar diferencias para los pequeños y medianos productores de menor escala, las economías regionales, y el movimiento cooperativo, de modo que se profundizaba el proceso de concentración económica en el sector. Mientras que la SRA se limitó a un tibio recordatorio de los efectos distorsivos de este tipo de medidas, reconociendo que en esta oportunidad también se pedía un esfuerzo a otros sectores (exportadores industriales y de energía) y no solo al campo, y que la contribución mayor debía realizarse a partir de la reducción del gasto público improductivo. La Cámara de Exportadores de la República Argentina se limitó a comunicar que estaban analizando el impacto sobre el sector exportador desde el punto de vista del tipo de cambio efectivo, señalando que, al fijarse el derecho de exportación en pesos (y no proporcional), su incidencia real dependería de la evolución de la paridad nominal (*El Economista*, 04/09/18).

Por otra parte, a pesar de las modificaciones institucionales que dismantelaron buena parte de los orga-

nismos y programas de apoyo a la agricultura familiar, y limitaron severamente los recursos destinados a sus programas, así como el personal dedicado a estas iniciativas, tampoco existieron conflictos significativos que expresaran la resistencia de sectores de la agricultura familiar y campesina a los que tanto esfuerzo y recursos habían destinado en su organización los gobiernos kirchneristas.

La mayoría de las organizaciones tuvieron un repliegue territorial o mantuvieron ciertas expectativas en el marco de espacios como el Consejo de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (CAFCI), que siguió vigente en términos formales, pero no operativos.

Las expresiones de resistencia se limitaron a un par de “verdurazos”, actos simbólicos en los cuales productores regalaban algunas frutas y hortalizas al público en Plaza de Mayo, para exponer los reclamos de pequeños productores que denunciaban un estado de crisis terminal de las producciones agrícolas regionales en abril de 2017.

Recién en mayo de 2019 se realizó un intento por recuperar la capacidad de organización y generar una agenda sectorial a partir del *Primer Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular* (Isidro y Forlani, 2019: 7), con el objeto de reunir a las fuerzas dispersas que buscarían respaldar una candidatura opositora al gobierno de Mauricio Macri en las elecciones de diciembre de ese mismo año. El Foro reunió unas 4.000 personas y 100 organizaciones entre integrantes de la agricultura familiar, pueblos originarios, sindicatos, estudiantes y docentes universitarios, personal de ciencia y tecnología, ONG y movimientos sociales, y elaboró una propuesta con demandas específicas. Más tarde, estas reuniones y su metodología participativa se replicaron en diversas provincias durante el año electoral, con la expectativa de que su problemática volviera a instalarse con renovada intensidad en la agenda estatal del próximo gobierno (Pérez y Urcola, 2020).

Conclusiones

El análisis comparativo de la política agraria llevada a cabo por las administraciones de los diferentes gobiernos del período 2003-2019, considerando las diferentes áreas de competencia sectorial y los resultados promedios obtenidos de sus acciones e inacciones en los contextos en que debieron actuar, nos brinda una evaluación más integral y objetiva que la de aquellos estudios concentrados en conflictos puntuales –por más importantes o extensos que puedan haber sido–, o que focalizan en coyunturas temporales acotadas muchas veces, alteradas por causas excepcionales de mercado y ambientales, o que abordan alguna actividad segmentada y aislada del conjunto (producción, exportación, producto o cadena, etc.).

La perspectiva adoptada, además, posibilita contrastar la ideología, los discursos e intencionalidad de los actores con las acciones y resultados efectivamente alcanzados, poniéndolos en juego en el marco de los condicionantes del contexto y de las alianzas y conflictos desplegados en relación con diferentes cuestiones socialmente problematizadas entre el gobierno y la sociedad.

Una de las manifestaciones visibles de las alianzas que los gobiernos realizan con los diferentes sectores sociales y económicos suele expresarse en la composición de sus gabinetes, en función de la incorporación de representantes de grupos de interés, y en la afinidad ideológica expresada por los discursos gubernamentales con las sostenidas por determinadas organizaciones gremiales, económicas y sociales, así como en las políticas y acciones que se llevan a cabo con sus consecuencias y resultados sobre la estructura y funcionamientos de la economía y la sociedad. No

siempre estas últimas son coherentes y lineales en relación con las primeras, ni existen coincidencias entre quienes forman parte de un mismo gobierno, por lo que se constituyen, en muchos casos, espacios de confrontación entre agencias y políticas en la urdimbre del aparato estatal permeada por los clivajes sociales.

Los gobiernos kirchneristas incorporaron en sus gabinetes para atender las problemáticas del sector agropecuario a políticos y profesionales (INTA, universidad) identificados con el peronismo y, ocasionalmente, a algún referente local de las entidades gremiales patronales tradicionales del agro (CRA) de comprobada lealtad personal, y alternando para la agricultura familiar la conducción de referentes políticos y de las organizaciones populares rurales o urbanas (MNCI, Movimiento Evita).

En el plano simbólico, fueron ausentes permanentes de las exposiciones rurales de la centenaria Sociedad Rural Argentina, y sus discursos confrontaron con un sector al que consideraban opositor al proyecto de una economía basada en el aumento del consumo del mercado interno y el desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones. Llamativamente, un aliado histórico de los gobiernos peronistas quedó del otro lado de *la grieta*. El gremio de los trabajadores y estibadores rurales (UATRE), cuyo control del RENATRE aunaba intereses económicos con las organizaciones gremiales empresarias que integraron la Mesa de Enlace, y que, a partir del conflicto de 2008, se transformaría en un opositor activo de los gobiernos kirchneristas. El gobierno de Cristina Fernández se encargaría sistemáticamente de mantener el aislamiento de la Mesa de Enlace como interlocutor colectivo del sector, y conduciría un proceso de negociaciones autónomas con las distintas entidades o diluidas en el marco de las multitudinarias representaciones que discutían la elaboración participativa del Plan

Agroalimentario Nacional. A ello se le sumó la eliminación de todas las fuentes de recursos que aquellas organizaciones podían recibir por actividades vinculadas o reguladas por el Estado, como la comercialización de las guías o registros de transporte de granos en el caso de FAA, o la eliminación del RENATRE por el RENATEA, bloqueando los ingresos por seguros y otros servicios que se descontaban a trabajadores y empleadores rurales, los que permitían financiar buena parte de las actividades de las organizaciones gremiales que integraban la Mesa de Enlace, además de a la UATRE. Paralelamente, sin prisa pero sin pausa, promovería medidas para dismantelar y fragmentar el frente rural, como la ley a partir de la cual se redistribuían los ingresos por retenciones a la soja con las provincias productoras, o las propuestas para afectar en menor medida a aquellos productores de hasta cierto volumen de producción o más alejados de los puertos de embarque.

Los gobiernos kirchneristas se identificaron con un modelo que priorizaba el mercado interno y estimulaba el consumo doméstico mediante el aumento de ingresos a los asalariados y la ampliación de los planes sociales, y concebían el rol del Estado como promotor de las actividades productivas con el objetivo de impulsar un modelo industrializador de matriz diversificada. La política económica, en consonancia, se basó en el mantenimiento de bajas tasas de interés y un tipo de cambio que protegiera la industria local. La intención de diversificar las exportaciones, estableciendo regulaciones con la finalidad de preservar la industria doméstica y el consumo, se frustró ante ciertas restricciones externas y el empeoramiento de la situación económica, lo que llevó a una exacerbación de las medidas restrictivas del comercio exterior mediante la imposición de diversas trabas a la importación y exportación.

En un contexto que a partir de 2005 comenzó a exhibir un aumento sostenido de los precios internacionales de los productos agropecuarios y crecientes tendencias inflacionarias internas, las retenciones selectivas a las exportaciones de productos agropecuarios impulsadas desde el Ministerio de Economía, así como las intervenciones y restricciones en el sistema comercial por la Secretaría de Comercio, se transformaron en los carriles principales a través de los cuales transitó la política para el sector agroexportador, motivando los principales conflictos con los productores de granos y carne vacuna.

Las políticas implementadas de intervención en los mercados tuvieron como resultado significativas transferencias de ingresos desde el sector productor de carnes y granos hacia el Estado y los consumidores, pero también dentro de las propias cadenas agroindustriales hacia las empresas exportadoras y eslabones transformadores. Sin embargo, esto no impidió que se obtuvieran resultados significativos en superficie sembrada, producción y exportación de los rubros más importantes, así como tampoco, contradiciendo los objetivos perseguidos, una mayor participación del sector agropecuario en las exportaciones –donde la soja ocupaba un lugar preponderante–. Tampoco se pudo evitar una mayor concentración económica en la estructura agraria en la que continuaban desapareciendo a ritmo vertiginoso pequeñas y medianas explotaciones a pesar de haber llevado adelante una activa política de desarrollo rural y apoyo de la agricultura familiar como no se había observado en las tres décadas previas.

El gobierno de Mauricio Macri, por su parte, sumó a los espacios gubernamentales a directores ejecutivos de grandes empresas y representantes reconocidos de las organizaciones gremiales empresarias tradicionales del sector agropecuario (CRA, SRA) que tuvieron una alta visibi-

lidad en la confrontación con los gobiernos kirchneristas, así como de las organizaciones de orientación liberal vinculadas a la tecnología (AACREA), para hacerse cargo de las cuestiones atinentes a la agricultura familiar y el desarrollo rural. También se incorporaron como legisladores y asesores rentados del Congreso Nacional dirigentes y representantes de las organizaciones integrantes de la Mesa de Enlace que habían llevado adelante la oposición contra el gobierno de Cristina Fernández. Además, se devolvieron las fuentes de financiamiento que las entidades gremiales rurales patronales y la UATRE habían perdido como consecuencia del conflicto de 2008.

La presencia puntual del presidente Macri en todos los actos de la Sociedad Rural Argentina y un discurso que, desde el primer día de gobierno, puso en un lugar central al sector agropecuario y sus exportaciones como motor del crecimiento futuro fueron el sello distintivo del gobierno de Juntos por el Cambio. Las medidas desde el inicio del gobierno intentaron promover el potencial productivo y exportador reduciendo o eliminando las intervenciones y regulaciones, lo que significó una redistribución de la renta agropecuaria favorable a los productores de esos bienes, ahora en perjuicio del consumo interno y los eslabones transformadores y comerciales de la cadena beneficiados en el período anterior. Aunque esta política debió ser revertida en el caso de la disminución de las retenciones hacia fines del gobierno. En cuanto a la agricultura familiar y el desarrollo rural, en lo sustantivo fue derivada a la asistencia social y su organización estatal y territorial vaciada con el fin de eliminar lo que consideraban una estructura politizada y militante a favor del gobierno anterior.

La administración macrista tuvo una estrategia que priorizaba el mercado externo y la expectativa de atraer inversiones de capitales internacionales, reducir “fácil-

mente” la inflación a partir de altas tasas de interés y contracción del consumo y del gasto público, desregulando el funcionamiento de la economía para generar un entorno competitivo para la actividad privada. En esta estrategia promovió durante los primeros años de gobierno el perfil agroexportador del país, sumando a las exportaciones primarias combustibles y energía, hasta que las complicaciones macroeconómicas reclamaron revertir la dirección y realizar un nuevo ajuste sobre estos sectores. La reducción de las retenciones a los productos agropecuarios, la eliminación del “cepo” cambiario con su efecto devaluatorio y la supresión de las restricciones a la exportación, así como la incorporación de notables dirigentes del sector a la alianza gobernante en puestos en el gabinete y el Congreso, le dieron un fuerte respaldo sectorial al comienzo del gobierno. No obstante, ante la profundización de la crisis macroeconómica a partir de una inflación que el gobierno era incapaz de controlar y el límite de los mercados a un desenfrenado endeudamiento externo, el gobierno debió recurrir a un acuerdo de préstamo con el Fondo Monetario Internacional a partir del cual las retenciones fueron reimplantadas en forma generalizada, así como un cepo cambiario más duro que el levantado al comienzo de la administración.

Bajo la administración Macri, los resultados fueron positivos en cuanto a la respuesta de la producción de granos, que continuó creciendo, pero, en todos los restantes rubros, no superaron los volúmenes obtenidos por los gobiernos que le antecedieron. Una vez más se comprobaba la tesis que Obschatko (1988) planteara hace más de tres décadas atrás: la evolución y competitividad del sector agropecuario argentino no resulta de los incentivos de las políticas neoliberales ni de los intentos de reformas estructurales, sino de su capacidad permanente de innovación e incorporación de tecnología.

En cuanto a las capacidades administrativas y políticas del Estado, y la mayor o menor garantía de institucionalidad y funcionamiento democrático de las gestiones de las diferentes administraciones, una vez más los hechos no se correlacionan vis a vis con la construcción de las imágenes y los discursos que alimentaron *la grieta*. Además de la legitimidad electoral de origen, ambas fuerzas políticas han utilizado hasta el límite de lo posible los instrumentos y mecanismos que el juego democrático permite. El gobierno de Fernández de Kirchner ha recurrido a la mitad del número de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y vetos de leyes que el presidente Mauricio Macri, y ha sido mucho más productivo en la sanción de leyes, duplicando el número por período de gobierno, de las cuales menos de la mitad correspondían a iniciativas del Poder Ejecutivo nacional. Ambas fuerzas políticas han utilizado el mecanismo de dar o no cuórum a las sesiones del Congreso como un instrumento de bloqueo de iniciativas contrarias, y en determinados proyectos –los menos, pero significativos, donde el más relevante fue el voto *no positivo* del vicepresidente de la nación y presidente del Senado en el desempate por la sanción de la ley que ratificaba la Resolución n.º 125–, sus representantes se han fragmentado y tomado decisiones por fuera de las disciplinas impuestas por los bloques parlamentarios.

En los gobiernos kirchneristas, se adoptaron modificaciones en el aparato estatal heredado de la etapa anterior, fortaleciendo los programas de infraestructura y desarrollo en los territorios provinciales con financiamiento internacional a través del PROSAP y los programas FIDA, así como los programas de asistencia a la agricultura familiar llevados a cabo desde la Secretaría de Agricultura –PSA–, promoviendo la habilitación de vacantes y la incorporación de técnicos. Por su parte, el Instituto Nacional de

Tecnología Agropecuaria (INTA) incorporó institucionalmente la problemática de la agricultura familiar creando el CIPAF (Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar). En conjunto, a partir del año 2003, tuvieron un crecimiento significativo de sus presupuestos y personal, lo que contribuyó a un aumento sostenido de la capacidad de acción en el terreno. En 2009, jerarquizando la cartera agropecuaria, se creó el Ministerio de Agricultura de la Nación, un reclamo histórico de las organizaciones patronales del sector, y donde por primera vez la agricultura familiar tuvo un reconocimiento al mismo nivel que las tradicionales áreas sectoriales (agricultura, ganadería) al constituirse en Secretaría de Estado.

La intervención de los mercados con el objeto de reducir el impacto del aumento de precios de los productos que integran la canasta básica de alimentos de la población, en particular carnes, trigo y maíz, se intensificó con la designación de Guillermo Moreno en la Secretaría de Comercio. Un porcentaje de la renta generada por el sector agroexportador apropiada por el Estado a través de retenciones a sus exportaciones, que aumentó en sucesivas oportunidades entre 2005 y 2008, fue distribuido discrecionalmente mediante subsidios y otros mecanismos menos ortodoxos por la Secretaría de Comercio a favor de *feedlots*, frigoríficos, aceiteras, molinos, usinas lácteas, supermercados y firmas exportadoras –la mayoría de ellas transnacionales–.

El secretario de Comercio contó con un sólido respaldo presidencial durante ocho años, mientras seis secretarios y ministros de Agricultura rotaron en el mismo período que aquel cooptó agencias y funciones del Estado a través de los cuales implementó con gran autonomía su particular estrategia de gestión. Esta se caracterizó por la negociación con los más grandes y concentrados representantes

de los diferentes eslabones de las cadenas en perjuicio de los productores primarios, en una guerra de posiciones en la que desplegó todo tipo de intervenciones discrecionales. No es difícil asociar lo funcional que resultaba un personaje como Moreno a una estrategia de construcción de poder basada en el *antagonismo administrado*.

En este sentido, la construcción de las capacidades estatales en esta área de gobierno tuvo efectos de corto alcance sobre el control de precios internos y resultados positivos en el aumento de la producción y consumo de carnes sustitutas (avícola y porcina), pero acumuló tensiones económicas y políticas en el mediano plazo. La discrecionalidad y arbitrariedad de las medidas adoptadas por la Secretaría de Comercio y las irregularidades administrativas de la organización y funcionamiento de la ONCCA generaron conflictos internos y externos al gobierno con un alto costo político.

La Resolución n.º 125 del 2008 concentró errores conceptuales y técnicos, como lo reconocerían más tarde los miembros del gobierno, exponiendo las debilidades de las capacidades administrativas del Estado, y la flaqueza de las capacidades políticas manifestadas en las contradicciones entre agencias, con legisladores, gobernadores e intendentes de la propia fuerza política, y en las negociaciones con los representantes del sector productivo agroexportador. La competencia y los desacuerdos entre las diferentes iniciativas de la Secretaría de Comercio y del Ministerio de Economía estuvieron en la base de la apresurada y malograda redacción y comunicación de la medida, la que fragmentaría la base política de su apoyo hasta alcanzar su máxima expresión en el “voto no positivo” del vicepresidente de la nación, lo que impidió la sanción del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que integraba. La escalada de este conflicto que se extendió por algo más de

cuatro meses llegó a amenazar la paz social y la estabilidad institucional, y sus consecuencias pudieron observarse en las derrotas políticas del kirchnerismo en las elecciones legislativas de 2009, y en forma retardada volvieron a aflojar en las presidenciales de 2015.

No obstante, es de destacar que sectores dentro de la misma fuerza política que integraba el gobierno fueron quienes decidieron acotar los daños colaterales del poder del secretario de Comercio luego de la derrota electoral legislativa de 2009, a partir de la creación del Ministerio de Agricultura, la elaboración del Plan Agroalimentario Nacional con una amplia participación social, y la disolución de la ONCCA en 2011. Aun así, estas iniciativas tuvieron marchas y contramarchas de acuerdo a quienes se hicieron cargo de la cartera agropecuaria.

La falta de coherencia en las políticas de las diferentes agencias del gobierno, de diagnósticos correctos y de adecuada evaluación de los posibles impactos sobre los diferentes actores y sistemas productivos favoreció la transferencia de ingresos desde los productores primarios a consumidores y el Estado, pero también a los eslabones más concentrados de las cadenas agroindustriales (procesadoras, comercializadoras y exportadores), no limitaron la excepcional captación de renta por los sectores propietarios al no avanzar en la sanción de una legislación que regulara los contratos agrarios, y llegaron en forma tardía o insuficiente con medidas compensatorias a productores de menores dimensiones que resistían el proceso de concentración económica.

Por su parte, la administración Macri, bajo los principios liberales de reducir el Estado en dimensiones y funciones de intervención a favor del mercado, avanzó en algunos sectores, por ejemplo eliminando regulaciones del comercio exterior y las transferencias intrasector en el área

de comercio, y en otros paralizó y desmanteló los espacios y acciones orientados a promover la agricultura familiar y el desarrollo rural, mientras que las iniciativas originales de una mayor integración y potenciación de la agroindustria no obtuvieron el efecto esperado.

El proceso de creación de nuevas capacidades estatales no tuvo una orientación clara, si se tiene en cuenta que el aparato estatal sectorial tuvo cuatro reformas organizativas, una por año de gobierno, impidiendo consolidar cualquier proyecto institucional. Incluso, no solo la cartera agropecuaria fue degradada de ministerio a secretaría, y en pocos meses, por necesidades electorales, nuevamente jerarquizada, sino que la perspectiva de incluir con mayor valor agregado la producción agropecuaria en un Ministerio de Agroindustria también fue abandonada en la última reforma.

La construcción de *la grieta* ha esquematizado y cristalizado las imágenes de gobiernos kirchneristas como “anticampo” y “mercadointernista” y del gobierno macrista como “procampo” y “exportador”. Sin embargo, los resultados obtenidos por las diferentes administraciones han permitido desvelar, más allá de los discursos propios y ajenos a partir de los cuales se construyen las identidades y se diferencian los “unos” de los “otros”, las realidades que trascienden los mitos contruidos y las percepciones de los actores.

La producción agrícola argentina se incrementó en forma casi ininterrumpida durante el período 2002-2020 con excepción de las campañas afectadas por las sequías de 2008 y 2018, pero, a diferencia del área sembrada, la tendencia de crecimiento se mantuvo en todos los gobiernos. La producción de los principales granos (soja, maíz, trigo y girasol) creció de 34 a 143 millones de toneladas entre 1990 y 2019. Los volúmenes promedios producidos de granos

aumentaron un 20 % en el período del gobierno de Néstor Kirchner. Durante las dos administraciones de Cristina Fernández, crecieron alrededor del 30 %, y nuevamente un 20 % bajo la administración Macri.

Durante los gobiernos kirchneristas, se liberaron a la producción el doble de variedades de semillas transgénicas que en toda la década previa, y se aumentó la participación del sector en los montos destinados al financiamiento productivo, que alcanzó en el año 2011 el máximo de todo el período analizado. La producción, incorporación y exportación de maquinaria agrícola tuvo un crecimiento importante y sostenido. El valor promedio en dólares de la tierra en la zona de producción de granos se cuadruplicó. La superficie sembrada de cereales y oleaginosas creció en forma casi ininterrumpida durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y tuvo predominancia el “denostado” cultivo de soja, que alcanzó el máximo de superficie sembrada en 2015 bajo el gobierno de Cristina Fernández. Mientras que, bajo la administración Macri, la superficie sembrada de soja disminuyó alrededor de un 10 % y, en cambio, los cultivos de trigo y, fundamentalmente, de maíz recobraron importancia.

El *stock* ganadero y la producción de carne vacuna crecieron continuamente durante el gobierno de Néstor Kirchner hasta el año 2007 inclusive, y superaron los 60 millones de cabezas, así como también la producción de leche y de carnes sustitutas (aviar y porcina) y el consumo interno en todos los rubros mencionados. Tanto las existencias bovinas como la producción de carne vacuna se resintieron y redujeron durante los mandatos de Cristina Fernández, luego de lo cual comenzaron una lenta recuperación a partir de 2011, pero no así sus exportaciones, que cayeron desde 2009 a 2015, así como el consumo interno. Mientras que la producción de leche alcanzó el récord de

12.061 millones de litros en 2015, y continuó la tendencia de un relevante crecimiento de la producción de carne aviar y porcina en torno al 70 % durante su gobierno.

Luego de cuatro años de la gestión de Mauricio Macri, el número de cabezas bovinas superaba escasamente el nivel alcanzado el último año del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mientras que la producción de esta carne aumentó un 10 % y las exportaciones de ese producto y de carne porcina se duplicaron hacia fines del período por una coyuntura internacional puntual y excepcional. Pero, en el caso de los bovinos, los promedios se ubicaron por debajo de los niveles obtenidos bajo el gobierno de Néstor Kirchner. En el período 2015-2019, el crecimiento de la producción de carne aviar y de cerdos se desaceleró en forma significativa y la producción láctea cayó un 20 % el primer año de mandato del presidente Macri, sin volver a recuperarse en relación con los niveles alcanzados por los gobiernos anteriores. Paralelamente, el consumo de carnes por habitante cayó en conjunto, en particular por la disminución del consumo de carne vacuna, que llegó a los más bajos niveles de todo el período bajo análisis.

Las exportaciones crecieron en forma regular y fuertemente a lo largo de diez años, luego de la convertibilidad. Desde el año 2002 al 2011 pasaron de 26 mil millones a 84 mil millones de dólares, multiplicando más de tres veces el nivel inicial a una tasa promedio extraordinaria del 15 % anual. Posteriormente, se observa un progresivo retroceso que acompañó la disminución de los precios internacionales de los *commodities* hasta el final del gobierno de Cristina Fernández en 2015. A partir de la asunción de Mauricio Macri, comenzó una muy lenta recuperación con base en el aumento del volumen exportado de productos primarios, aunque en ningún momento alcanzó los ingresos generados en el período previo.

No obstante, los ingresos por exportaciones en función de los volúmenes exportados y la evolución de los precios internacionales muestran que el promedio de ambos mandatos de Cristina Fernández, considerado como mercado-internista y con políticas que desalentaban las exportaciones, fue superior en un 10 % al de la administración Macri, y el de este, a su vez, fue mejor que el obtenido durante el gobierno de Néstor Kirchner. Se ha confirmado que en esta *performance* el aumento de los precios internacionales de los *commodities* ha tenido un impacto favorable, en particular durante el segundo mandato de Cristina Fernández, pero también el gobierno de Macri se vio beneficiado con mejores precios internacionales que el período en que gobernó Néstor Kirchner.

En cuanto a la composición de las exportaciones, bajo los dos mandatos de Fernández de Kirchner, por primera vez la participación de las manufacturas industriales superó las manufacturas de origen agropecuario. No obstante, en ese mismo período el complejo agroexportador (PP + MOA) aumentó la participación del 56 % al 64 % en el total de las exportaciones argentinas, en el que la soja tuvo un rol preponderante. Este porcentaje creció hasta el 67 % bajo la administración Macri, a partir de una mayor participación de productos primarios (granos y combustibles) y una retracción de las manufacturas de origen industrial, que cayeron a los niveles de dos décadas atrás.

No existen dudas de que las acciones llevadas a cabo durante los gobiernos kirchneristas procuraban priorizar el mercado interno y el acceso al consumo de los habitantes por sobre las exportaciones, como lo demostraron las numerosas y diversas intervenciones y regulaciones sobre los mercados de granos y carnes (permisos, precios, retenciones, subsidios selectivos, cupos y prohibiciones), mientras que las medidas adoptadas por el gobierno macrista

fueron en sentido contrario, desmantelando y liberalizando las regulaciones hasta encontrarse con los límites que el endeudamiento externo y la macroeconomía le impusieron. Aun así, la *performance* de este último no superó la de los gobiernos anteriores. El sector respondió con volúmenes de producción de granos con cosechas récord, pero en línea con la evolución que venía teniendo desde períodos anteriores, con la excepción de una menor composición de soja en beneficio del maíz y el trigo. La carne vacuna y porcina también tuvo el último año de su mandato un *boom* de producción y exportación, pero, como fue explicado, esto se debió a una cuestión excepcional y puntual del mercado internacional, y el impacto sobre el *stock* ganadero por eliminación de vientres se consideraba tan grave como el criticado a los gobiernos kirchneristas en 2009.

Desde una perspectiva de mediano plazo, el sector agroexportador estuvo más influenciado por procesos de alcance global, como la mayor o menor desaceleración del comercio de mercancías y servicios, los altibajos de la demanda por parte de las economías asiáticas y la bonanza o caída de los precios de los productos básicos por las políticas domésticas impositivas y comerciales ejecutadas por las distintas administraciones, quienes, en mayor o menor medida, necesitaron mantener la competitividad e ingresos del sector para garantizar la viabilidad económica del sistema y la sostenibilidad de los propios gobiernos.

La notable evolución en la producción de granos a partir de un incremento constante de la inversión en capital y tecnología que posibilitó tanto la expansión de la frontera agrícola, como el aumento de la productividad posibilitó rentas extraordinarias que fueron apropiadas en su mayor proporción por la renta y, en menor medida, por el capital que lo generaba. Esto contribuyó a la tendencia de las últimas décadas de un aumento de la exclusión de

los pequeños productores de la actividad, ya por venta de sus tierras o conversión en pequeños rentistas, y una concentración de la actividad en grandes empresas altamente capitalizadas y dominio de las nuevas tecnologías.

La distribución intrasector de la renta agropecuaria, en el que se observa un aumento de la participación en los ingresos de los sectores rentistas en detrimento de los arrendatarios y contratistas, no ha sido suficientemente destacada en las razones del conflicto del año 2008 que han enfatizado sobre la voracidad fiscal del Estado y las incapacidades administrativas y políticas para un correcto diagnóstico de la situación, su administración y comunicación. Tampoco el hecho de que durante los gobiernos kirchneristas, a pesar de la confrontación con el sector de la producción agroexportadora, el precio de la tierra se haya cuadruplicado en dólares, lo que significó una impresionante valorización del principal activo de los propietarios de tierras.

Los instrumentos para implementar una política de tierras que contemplara las cuestiones de dominio, contractuales, tecnológicas, productivas y ambientales fueron tratados en diferentes momentos durante el gobierno de Fernández de Kirchner, con especial intensidad como reacción al conflicto de la Resolución n.º 125, pero, si bien llegaron a plasmarse en anteproyectos y proyectos de ley, solo se sancionó la ley sobre extranjerización de tierras y la Ley de Bosque Nativo, ambas de bajo o nulo impacto sobre la producción agropecuaria exportable. En cambio, a pesar de los avances realizados en comisiones y la importancia estratégica que tenían, no se sancionó una nueva ley de contratos agrarios (arrendamientos y aparcerías) ni de ordenamiento territorial y uso del suelo. El excepcional peso de la renta en la distribución del excedente agropecuario en la Argentina y las experiencias internacionales

que justificaban su regulación, así como una normativa que amortiguara el impacto negativo sobre los recursos naturales y el ambiente que la expansión del modelo productivo dominante generaba, no llegaron más allá de documentos de expertos, comisiones de debate y potenciales proyectos de ley.

Por su parte, la administración Macri entre 2015 y 2019 no fue la excepción a la regla de los gobiernos liberales en lo económico y conservadores en lo político que accedieron al poder en diferentes momentos de la historia argentina. No existieron propuestas regulatorias sobre el dominio o el uso de los recursos productivos, y el eje de sus intervenciones consistió en dismantelar o amortiguar los efectos de las normativas ya instaladas que regularan la titularidad y tenencia de la tierra, como lo muestran las modificaciones del decreto reglamentario de la ley que limitaba la extranjerización de tierras.

En cualquier caso, las medidas adoptadas (y las no adoptadas) tanto por gobiernos populistas como liberales finalmente no alteraron la tendencia y dinámica productiva y de concentración económica del sector que se expresaba desde la década de 1990. Como lo demostraron los datos del CNA 2018, los establecimientos agropecuarios en la Argentina disminuyeron en un 28 % entre los años 2002 y 2018, los cuales, sumados a las bajas del período anterior, mostraban que el número de los establecimientos agropecuarios existentes era el 50 % de los activos en 1988, de los cuales los más afectados fueron aquellos de pequeñas y medianas superficies, de entre 5 y 500 hectáreas.

Aun con este resultado, como históricamente ha ocurrido con los gobiernos peronistas –y el kirchnerismo no fue la excepción–, los sectores sociales rurales más vulnerables encontraron en el Estado una mayor receptividad a sus problemáticas. Estas fueron incorporadas a la agenda

pública, y se promovió desde el gobierno una mayor organización económica, social y política de estos. En la primera década del siglo XXI, la *cuestión de la otra agricultura*, la agricultura familiar, fue creciendo en importancia en la región del MERCOSUR y en el ámbito nacional a partir de una estrategia gubernamental explícita en promover desde los programas de desarrollo rural el fortalecimiento de la organización y representación de intereses de estos sectores rurales postergados.

El accionar de diferentes organismos (Secretaría de Agricultura, INTA, INAES, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa), con programas y recursos que quintuplicaron los presupuestos en dólares del financiamiento internacional, fueron destinados a la agricultura familiar en una estrategia que intentaba reunir, coordinar y armonizar las políticas destinadas al sector. A ello se le agregaron los esfuerzos institucionales por facilitar a los pequeños productores su acceso a los mercados y la conformación de asociaciones, simplificando ciertos requisitos para la regularización de sus actividades, como el *monotributo social* o los requerimientos de integración en cooperativas de trabajo y de servicios agropecuarios, así como promoviendo su organización a partir de la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF).

Esta perspectiva se fortaleció en el año 2009 con la creación del Ministerio de Agricultura, la organización de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), la elevación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar –creada un año antes– al rango de secretaría de Estado y, posteriormente, la sanción en 2014 de la Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”. El conflicto campo-gobierno de 2008 impulsó a la administración

de Fernández de Kirchner a otorgar mayor visibilidad a la agricultura familiar para contraponer y enfrentar a los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial que se arrogaban la representación del “campo argentino” sin distinción. La institucionalización definitiva de su problemática fue el resultado del mencionado conflicto, jerarquizando y consolidando un proceso de organización previo que el mismo Estado había promovido.

A pesar de los evidentes avances realizados en materia de coordinación de programas e institucionalización de su problemática, durante todo el período de los gobiernos kirchneristas existieron diferencias entre los responsables de la SSAF y de la UCAR, producto de una visión y estrategias diferentes de intervención para el desarrollo rural sobre un colectivo social que tenían márgenes difusos en su diferenciación. Existió una modalidad diferente de inserción en los territorios y de construcción de la política. Mientras que UCAR establecía su relacionamiento e intervención a partir de los gobiernos provinciales, las iniciativas de la SSAF eran de competencia nacional, y sus agentes en el territorio respondían a esa estructura centralizada sin mediación de las provincias. Un rasgo que fue acentuado en 2006 cuando algunos de los integrantes del MNCI se hicieron cargo del Programa Social Agropecuario por un breve período en el que se hizo explícita la intencionalidad de tratar directamente con las organizaciones en los territorios, por considerar a los gobiernos provinciales contrarios al fortalecimiento de estas. Con la creación de la SSAF, las acciones y recursos se mantuvieron bajo una relación directa nación-organizaciones, en una estrategia que priorizaba la organización social y política de los beneficiarios. Estas posiciones divergentes se encontraban, a su vez, atravesadas por el debate académico y político sobre las posibilidades de

exclusión o complementariedad del modelo de agricultura familiar y el modelo de agronegocios.

Aun desde estas perspectivas diferentes de las agencias, entre los años 2003 y 2015 se asistió a un proceso de jerarquización creciente de la agricultura familiar, se reorientaron los fines perseguidos para el fortalecimiento de sus asociaciones, promoviendo que no solo se constituyeran en alternativas económicas para enfrentar sus debilidades en el mercado, sino como medio de *empoderamiento* de estos sectores hasta ahora invisibles en la interlocución con el Estado, a partir de su organización e integración en redes sociales y políticas con el objeto de acceder a un reconocimiento y participación en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas, un escenario reservado históricamente a las tradicionales asociaciones gremiales empresarias pampeanas.

Esto reforzó el *carácter multifuncional* de la actividad de estas asociaciones que integraban la *economía popular o solidaria*, las que buscaban actuar simultáneamente en la esfera económica, social y política con el propósito de satisfacer las necesidades materiales de sus miembros, así como sus aspiraciones de reconocimiento e inserción social.

Las iniciativas llevadas adelante en este proceso contribuyeron, por una parte, a la conformación de una multiplicidad de asociaciones económicas que se expresaron en un abanico de formas organizacionales heterogéneas con diversos grados de formalización y estadios de desarrollo en sus procesos de consolidación. Mientras que, por otra, se promovió la constitución de cooperativas, especialmente en el caso de medianos productores y aquellos segmentos sociales de la agricultura familiar con mayor disponibilidad de recursos. Las cooperativas agropecuarias más que duplicaron su número entre 2001 y 2010, y, aunque

solo la mitad de ellas funcionaban con regularidad, sus actividades se diversificaron y se sumaron a las tradicionales funciones de acopio, comercialización y transformación de la producción agropecuaria, a las cooperativas de negociación, gestión de la producción, agroindustria familiar, trabajo de producción colectiva, trabajo para servicios rurales, y mercados cooperativos.

No obstante, a pesar del significativo aumento de recursos y acciones destinados a la conformación de grupos de productores y pobladores rurales, que recibieron capacitación, asistencia técnica y financiamiento del Estado, así como del número de *asociaciones* organizadas en diferentes niveles –económicas, civiles y reivindicativas–, los resultados no fueron lo suficientemente significativos para revertir el ritmo vertiginoso de concentración económica del sector ni para resistir los embates de las políticas que, ante un cambio de gobierno con diferente orientación, intentaran revertir los mecanismos de apoyo y anular la participación de sus organizaciones como interlocutores válidos del Estado.

La concepción del gobierno de Mauricio Macri en relación con la agricultura familiar y la economía social no contribuyó a mejorar y consolidar los avances realizados, y en su lugar derivó esta cuestión a una política asistencial que invisibilizaba el rol económico productivo de los sujetos de la agricultura familiar. Desmanteló, vació y paralizó sin mayor distinción todos aquellos espacios e instrumentos destinados a su promoción, con el objeto de eliminar lo que en forma subyacente consideraban una organización política militante del gobierno anterior, la que solo parcialmente era cierta. Bajo esta concepción, la agricultura familiar y la economía social se vieron particularmente afectadas a partir de la reorientación de las prioridades de las políticas públicas en favor de los sectores

agroexportadores y comerciales. Las reformas de la administración pública sectorial y en los territorios eliminaron áreas jerarquizadas específicas, redujeron personal y presupuestos, y llevaron programas y acciones a una virtual paralización, de forma que establecieron una clara distinción entre los sujetos pobres y vulnerables apoyados por la asistencia social y los productores con ciertas condiciones de viabilidad que son concebidos como “emprendedores” individuales cuyas capacidades personales posibilitan su integración económica. No obstante, aun para estos últimos, los instrumentos y recursos fueron escasos, producto de la falta de ideas hacia un sector que resultaba *residual* a los intereses prioritarios del gobierno. La cuestión, vaciada o transmutada en sus contenidos, respondía a la construcción de una institucionalidad de una matriz política diferente.

El síntesis, el gobierno de Mauricio Macri descansó en el supuesto de que la eficacia de directores ejecutivos empresariales y patronales trasladada a la administración del Estado y la reducción de las intervenciones de este a favor de un libre mercado serían suficientes para la estabilización y el desarrollo de una economía en que las exportaciones del sector agropecuario ocuparían un lugar central. Una vez más, la complejidad macroeconómica y políticas de la Argentina demostraron las limitaciones de ese tipo de proyectos para resolver los problemas de un país con creciente exclusión. En promedio, los resultados en materia de producción y exportaciones agropecuarias no demostraron ser mejores que los obtenidos por los gobiernos kirchneristas. Paralelamente, su gobierno ha profundizado los niveles de desocupación, consumo y pobreza de la población en general, y despojado a la población asociada a la agricultura familiar de ocupar un lugar en la sociedad, al desactivar los espacios e iniciativas que promovían

su organización económica, social y política, delegando su problemática a las políticas asistenciales hasta su previsible desaparición ante las tendencias concentradoras de la economía.

Por su parte, probablemente el mayor error de los gobiernos kirchneristas en su estrategia de *antagonismo administrado* haya sido la construcción de la imagen del enemigo político del momento con los manuales de la década del setenta (Peretti dixit). Mientras los productores de granos eran acusados públicamente de terratenientes, oligarcas y destructores de los recursos naturales, con la renta que se les extraía se pagaban las deudas contraídas por otros gobiernos con acreedores financieros internacionales (FMI, Club de París) y, a través de las maniobras de la Secretaría de Comercio y la ONCCA, se beneficiaba con transferencias y ganancias extraordinarias a las empresas exportadoras –la mayoría de ellas trasnacionales– y a los eslabones transformadores y comerciales más concentrados y dominantes de la cadena agroalimentaria; por otra parte, por inacción u omisión, no se regulaban los contratos agrarios que hubiesen permitido acotar la renta percibida por los propietarios rentistas.

Los productores agropecuarios, en la actualidad, son mayoritariamente genuinos representantes del empresario nacional que realiza inversiones directas y productivas –no financieras y especulativas– en el país, puestas a riesgo en cada campaña, con una conducta moderna e innovadora que incorpora tecnología de punta en productos y procesos, y mantiene un alto nivel de competitividad internacional generando las divisas que el país necesita. Su base de expansión se encuentra en el incremento de su capacidad tecnológica y empresarial y, en mucho menor medida, en la adquisición de tierras, la cual se mantiene en propiedad de miles de pequeños propietarios rentistas

(exproductores que no han podido sostener su actualización tecnológica, o segundas o terceras generaciones que han heredado total o parcialmente la tierra de padres y abuelos productores y hoy son residentes en ciudades y desempeñan actividades profesionales o no relacionadas con el sector). En otras palabras, si existe una burguesía nacional competitiva internacionalmente, ya no se encuentra en la industria nacional más allá de los pocos casos contados con los dedos de una mano, sino en esta burguesía agraria que se ha transformado y consolidado en el último medio siglo. Las ideologías requieren ser actualizadas, y con ello los discursos, alianzas y acciones en contextos que se han transformado profundamente.

En la construcción del *antagonismo administrado*, resultó lógico sumar como aliados al heterogéneo universo de asociaciones y organizaciones reunidas bajo la denominación de “agricultura familiar” que el gobierno había promovido y apoyado durante casi una década, demostrando que el “campo” no es patrimonio de los productores extensivos de carnes y granos de la región pampeana, aunque sus propuestas más radicalizadas lejos estaban de ser compartidas y menos aún implementadas por el kirchnerismo.

Las leyes promovidas desde el PEN a partir de 2009 (extranjerización de tierras, trabajo rural, reparación histórica de la agricultura familiar), la nutrida normativa que posibilitó poner en la agenda pública a los sectores históricamente invisibilizados de la agricultura familiar, campesinos y pueblos originarios, la organización social y política de sus bases promovidas desde el gobierno, y la incorporación de representantes de estas en distintas agencias del Estado fueron en la dirección de consolidar este sector como actor e interlocutor político, pero, a la vez, establecieron los límites que los gobiernos kirchneristas no estaban dispuestos a transgredir, afectando un modelo

hegemónico de producción que genera los ingresos fiscales y las divisas para el funcionamiento de la economía, la tranquilidad social y la supervivencia política en el control del Estado.

Muchas de estas organizaciones que consideran la actividad agropecuaria comercial como extractiva –asociándolo a la minería o el petróleo– y perjudicial para la sociedad promueven activamente su reemplazo a partir de una alternativa basada en la concepción de *soberanía alimentaria y agroecología*. Una visión que no contempla la complejidad de las inversiones y conocimientos que requiere la actividad agropecuaria en la actualidad, o el impacto que tendría sobre el conjunto de la economía, el Estado y vastos segmentos de la sociedad el reemplazo de un sistema que produce para diez veces⁸¹ la población de la Argentina y genera muy importantes ingresos fiscales que se destinan a los programas estatales de planes sociales, educación, salud y seguridad. Ingresos que, por otra parte, algunos economistas (Graziano, 10/12/19) consideran indispensable aumentar, porque constituyen la clave para el pago de la inmensa deuda externa acumulada en la Argentina durante la administración Macri, en lugar de la tan pregonada reducción del déficit fiscal.

Estas organizaciones asocian el avance neoliberal a la expansión agrícola y el cultivo de soja, olvidando que la introducción de este cultivo en el país fue realizada bajo la Secretaría de Agricultura del ingeniero Horacio Giberti durante el gobierno peronista de los setenta, quien difícilmente podría ser acusado de neoliberal o no progresista. Tampoco se plantea el problema más allá de lo predial

⁸¹ Esta es una referencia solo a modo ilustrativo tomando las 2.000 calorías diarias necesarias por el ser humano como un valor de referencia; la cantidad de calorías producidas en la Argentina permitiría cubrir los requerimientos calóricos de alrededor de 425 millones de personas, pero la mayor parte de esa producción (ocho décimas), al ser alimento para animales, requiere su proceso de conversión en alimentos directos.

o a lo sumo local, al evitar abordar la cuestión de cómo resolver con la propuesta de la agroecología y la soberanía alimentaria el reemplazo de la producción del agronegocio para cubrir las necesidades alimentarias en cantidad y diversidad que requiere el crecimiento demográfico de la población, cuestión, que como sostiene Pescio (2020), aún no ha sido resuelta. Estas propuestas, sostenidas en una ideología progresista preocupada por sectores sociales rurales vulnerables y el ambiente, tienen, sin embargo, una comprensión del problema extremadamente acotada. Los resultados de su aplicación generalizada contribuirían al resurgimiento de aquellas posiciones retrógradas que desean desempolvar las teorías malthusianas que la revolución verde y la biotecnología permitieron desbaratar. El argumento sostenido de que solo pueden tener acceso a los alimentos producidos por el agronegocio aquellas personas que disponen de recursos para adquirirlos efectivamente plantea el problema en el plano de distribución de la renta, y esto es así en la medida que se cuente como condición previa con una producción de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de una población nacional y mundial en constante crecimiento, en la que actualmente solo un porcentaje menor cultiva lo que consume. De lo contrario, sería desconocer tanto las tendencias de crecimiento demográfico de la especie humana (con mayor incidencia en los países de menor desarrollo y posibilidades de acceso a los alimentos), como del principio económico de que a una menor oferta de bienes sus precios se incrementan. En otras palabras, la disputa política por la distribución del ingreso y el acceso a los alimentos solo puede darse con éxito si hay alimentos suficientes. Y la única garantía de provisión suficiente es resultado del constante avance tecnológico aplicado a la actividad productiva.

En esta misma línea, se suele plantear que quienes integran la “agricultura familiar” son víctima de la agricultura comercial y el agronegocio, y que deben asumir los mecanismos de la economía popular y la agroecología como único e inexorable camino para su subsistencia. Sin desconocer que una agricultura basada en la incorporación de tecnología moderna e insumos suele ser de difícil acceso y limita la posibilidad de reproducción en una amplia mayoría de sus integrantes, la proyección para aquellos que se diferencian por su disponibilidad de recursos y capacidades dentro de la AF no debería descartar la inserción en cadenas de agregado de valor, agricultura comercial y mercados amplios, incluso internacionales, a partir de políticas estatales que promuevan y consoliden los procesos integradores en esa dirección. En cualquier caso, la solución a nivel país no se encuentra en reemplazar el agronegocio por la agricultura familiar, sino proteger a aquella para que pueda reproducir sus condiciones de sostenibilidad y facilitar el tránsito de aquellos que tengan los recursos necesarios y la decisión para crecer en su integración en sistemas comerciales de mayor envergadura y alcance.

Es hora de revisar las ideologías, y, sin dejar de adscribir a los principios y valores que le dan sustentos a una particular visión del mundo progresista e inclusivo, es necesario traducir y procesar las transformaciones sociales y económicas en cada época que definen los contextos sobre los cuales operan, los que pueden exigir cambios sustantivos en los diagnósticos y las alianzas tradicionales, así como dotar de mayor o menor efectividad a las acciones y políticas a partir de las cuales se intenta transformar la realidad. Esto debe acompañarse con las capacidades técnicas y administrativas adecuadas, así como con condiciones de institucionalización que limiten los márgenes de

arbitrariedad y discrecionalidad de los funcionarios, a fin de crear capacidades políticas para generar espacios y procesos de participación amplios en diferentes planos que posibiliten discutir las políticas y los procesos de transformación estructural que el país requiere, en el que la construcción de los consensos debe ser más importante que profundizar *la grieta*. Un desafío que no es solo una asignatura pendiente de las fuerzas políticas en pugna, sino también de las asociaciones de productores e intereses del agro y buena parte de la sociedad, en la que la academia no está excluida.

La democracia argentina, con sus deficiencias y deudas a cuentas, abrió una nueva oportunidad en diciembre de 2019. Aun con la fragilidad del poder de origen, el fuego cruzado de quienes desean continuar alimentando *la grieta* y la profundidad de la crisis social y económica en un contexto de pandemia mundial inédito, es necesario que como sociedad tengamos la capacidad de aprender de la experiencia y no volver a cometer los mismos errores.

Fuentes y bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Como entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, C. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Altieri, M. A. (1991). “¿Por qué estudiar la agricultura tradicional?”, en *Agroecología y Desarrollo*, año 1, n.º 1.
- Altieri, M. A. (2009). “El estado del arte de la agroecología: revisando avances y desafíos”, en AA. VV., *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología, Medellín.
- Altieri, M. A. y Toledo, V. M. (2011). “The agroecological revolution of Latin America: Rescuing nature, securing food sovereignty and empowering peasants”, *The Journal of Peasant Studies*, año 38, n.º 3, pp. 587-612.
- Anlló, G. (2013). “Cambio de paradigma tecno-productivo y crisis de representación. Nuevas y viejas entidades de representación de la actividad agrícola”, en Anlló, G., Bisang, R., y Campi, M. (coordinadores). *Claves para repensar el agro argentino*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 259-284.
- Anseeuw, W; Boche, M; Breu, T.; Giger, M.; Lay, J.; Messerli, P. y Nolte, K. (2012). *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report based on the Land Matrix Database*, Bern/Montpellier/Hamburg: CDE/CIRAD/GIGA.
- Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (2012). *Análisis del comercio exterior*

- argentino en 2011. Reflexiones para favorecer la producción nacional*, junio, Buenos Aires.
- Azcuy Ameghino, E. (2017). *Episodios de la conflictividad agraria pampeana, del menemismo al kirchnerismo*, ed. Legem, Rosario.
- Azcuy Ameghino, E. (2020). “El discurso apologético sobre el agro pampeano capitalista y dependiente: del modelo agroexportador a la bioeconomía productivista”, *Realidad Económica*, año 49, n.º 332, mayo-junio, pp. 9-38.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2018). “El agro argentino en el siglo XXI: más continuidades que cambios”, en Rubio, Blanca (coordinadora), *América Latina en la mirada: las transformaciones rurales en la transición capitalista*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 133-174.
- Azcuy Ameghino, E. y Fernández, D. (2019). *El Censo Agropecuario Nacional 2018. Visión general y aproximación a la región pampeana*, Documento de Trabajo, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- Banco Mundial (2007). *Los pobres invisibles. Un panorama de la pobreza mundial en la Argentina*, Informe n.º 39947-AR, dirigido por Gabriel Demombynes y Dorthe Verter, Región América Latina y el Caribe, junio, Buenos Aires.
- Barsky, O. (2011). “El conflicto agrario argentino desde la resolución 125. Políticas, procesos y perspectivas”, en Muslera, J.; Poggi, M. y Carreras Doallo, X., *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino*, ed. Ciccus, Buenos Aires, pp. 163-184.

- Barsky, O. (2015). "Las retenciones agropecuarias en Argentina. Sobre intereses sectoriales y mitos ideológicos", *Estudios Rurales*, Vol. 5, n.º 8, CEAR-UNQ, Buenos Aires, primer semestre de 2015, pp. 3-8.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009), *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*, ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Barsky, O. y Pucciarelli, A. (1991). "Cambios en el tamaño y en el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeana". En Barsky, O. (ed.). *El desarrollo agropecuario pampeano*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Berdegú, J. y Schejtman, A. (2006). *Propuesta de estrategia*, informe inédito, Buenos Aires, SAGPYA, abril.
- Berger, M. (2019). "En busca de reconocimiento. Las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena ante el conflicto por la resolución 125", en Panero, M. (compilador). *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A diez años de la 125*, EDUVIM, Villa María.
- Bertoni, L. y Soverna, S. (2015). "La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina: de los programas a la Ley", en *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Buenos Aires, noviembre.
- Bisang, R. (2007). "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. ¿Volver a creer?", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Cepal, Santiago de Chile, pp. 187-260.

- Bisang, R. y Campi, M. (2013). "El desarrollo agrario argentino en las últimas décadas. Fases en el establecimiento de un nuevo paradigma productivo", en Anlló, G.; Bisang, R. y Campi, M. (comps.), *Claves para pensar el agro argentino*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bloomberg (2020). "El peso argentino, 'la peor moneda del mundo', seguirá a la baja, según BNP Paribas", en *Perfil*, 13 de enero. En bit.ly/3asPcGh. Consultado el 01/05/20.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, N. (1997). *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México.
- Bolsa de Comercio de Santa Fe (2012). *Evolución de la producción agrícola argentina y provincial. Recorrido histórico desde la campaña 96/97*, Centro de Estudios y Servicios, abril de 2012, Santa Fe.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2020). "Balance 2019, Luces y Sombras del mercado ganadero", *Informativo Semanal, Mercados*, 03 de enero, Rosario.
- Bovero, M. (2000). *Democracia, alternancia y elecciones*. Ponencia presentada ante el Instituto Federal Electoral, agosto, México
- Brambilla, I. y Porto, G. (2018). *Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo n.º 1, Buenos Aires.
- Braun, O. (1974). "La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina", *Desarrollo Económico*, n.º 54, Buenos Aires.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). "La puerta giratoria en el gabinete. Conflictos de intereses y riesgo de captura de decisión estatal", en *Revista FIDE, Coyuntura y Desarrollo*, n.º 372.

- Castro García, M. C.; Comelli, M.; Ciccolella, M.; Negro, M. D.; Godfrid, J. y Schwartz, A. (2009). “El campo en conflicto: disputas y sentidos en torno a la Resolución n.º 125”, *V Jornadas de Jóvenes investigadores- IIGG- 2009, Eje 3: Protesta. Conflicto. Cambio*.
- Censo Nacional Agropecuario (1988, 2002, 2018). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina, Buenos Aires.
- Clarín-Revista Ñ. El fervor populista (21/05/2005).
- Craviotti, C. (2014). “Agricultura familiar-agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos”, *Territorios*, n.º 30.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven.
- Dávila, M. (2019). *Políticas y conflictos agrarios en la Argentina (1990–2015)*. Tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Djenderedjian, J.; Bearzotti, S. y Martirén, J. L. (2010). *Historia del capitalismo agrario pampeano. Expansión agrícola y colonización en la segunda mitad del siglo XIX. Tomo 6*. Editorial Teseo-Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2010 (dos volúmenes).
- Domínguez, D. y Sabatino, P. (2010). “La muerte que viene en el viento: La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay”, en Bravo *et al.*, *Los señores de la soja*, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – Ciccus, Buenos Aires.
- Dossi, M. (2019). “El conflicto del campo y el accionar político de la UIA: del alineamiento a la confrontación política con el gobierno”, en Panero, M. (compilador). *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A diez años de la 125*, EDUVIM, Villa María.

- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 35, n.º 14.
- FADA (Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina) (2015). *Carnes argentinas: actualidad, propuestas y futuro*, Fundación FADA, diciembre, Río Cuarto.
- FADA (Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina) (2019). *El campo argentino en números*, Fundación FADA, setiembre, Río Cuarto.
- Fair, H. (2015). "El mito como factor político: herencias, diálogos y convergencias entre el análisis estructural de Lévi Strauss y los enfoques post-estructuralistas", *Estudios Políticos*, novena época, n.º 35, mayo-agosto, pp. 11-38.
- Fairfield, T. (2011). "Business power and protest: Argentina's agricultural producers protest in comparative context", *Studies in Comparative International Development*, 46(4), pp. 424-453.
- Ferrari Etcheverry, A. (2007). "Un impuesto privatizado: las retenciones a los granos", <https://bit.ly/3s4Z66X> (consultado el 13/05/20).
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010). *Evaluación del programa en el país*, Informe n.º 2223-AR, Buenos Aires.
- Flichman, G. (1974). "Nuevamente en torno al problema de la eficiencia en el uso de la tierra y la caracterización de los grandes terratenientes", *Desarrollo Económico*, Vol. 14, n.º 54, julio/septiembre.
- Flichman, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI Editores, México.
- FoNAF, Foro Nacional de la Agricultura familiar (2006a). *Documento elaborado por las organizaciones repre-*

- sentativas del sector productor agropecuario familiar*, SAGPYA, Mendoza, mayo.
- FoNAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar) (2006b). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, SAGPYA, Buenos Aires, agosto.
- Frediani, R. (2019). “La Hoja de Ruta de las Devaluaciones”, *El Economista* (18/02/19).
- Freytes, C. (2015). The cerrado is not the Pampas. Explaining tax and regulatory policies on agricultural exports on Argentine and Brazil (2003-2013), PhD Dissertation, Northwestern University.
- Galiani, S. (2019). “Exportaciones en Argentina (2011-2019): Parte II”, en bit.ly/3biITnY. Publicado el 24 de noviembre de 2019, consultado el 31/03/20.
- García, G. (2019). “(Des)governar el cambio rural. Desmonte y tecnologías de intervención en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina 2015-2019)”, *reviise*, Vol. 14, año 14, octubre de 2019-marzo de 2020, *Dossier Estatalidades y Espacios Rurales*, UNSJ, pp. 121-134.
- García Oñoro, J. (2012). “Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo”, *Estudios Políticos*, 41, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 15-35.
- Garzón, J. M. y Bulano, F. (2015). “Intervención al mercado del trigo. Ingresos resignados por productores y distorsión de precios relativos”, *IERAL*, año 37, n.º 813, febrero de 2015. Disponible en bit.ly/2OGmedn.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2008). “Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino”, en Mançano Fernandes, B. (org.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*, CLACSO – Expressão Popular, São Paulo.

- Giberti, H. (1970). *Historia económica de la ganadería argentina*, Solar/Hachete, Buenos Aires.
- Gobierno de Santa Fe (2016). *Cadena de la Maquinaria Agrícola Santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo*.
- González, F. (2016). “La agricultura familiar en la Argentina: entre el consenso, la coerción, la inclusión y la subordinación”, *Redes* (St. Cruz Sul *online*) Vol. 21, n.º 3, pp. 75–96, set-dic.
- González, F. (2017). “Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de las políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)”, *Geopolítica(s), Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 8(2), pp. 203-223.
- Gras, C. (2009). “Changing patterns in family farming: The case of the pampa region, Argentine”, *Journal of Agrarian Change*, 9(3).
- Gras, C. (2010). “Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos de autoconvocados en la región pampeana”, en Aronskind, R. y Vommaro, G., *Campos de Batalla: Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, UNGS - Prometeo, Buenos Aires, pp. 279-312.
- Gras, C. y Hernández, V. A. (2009). “El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agro-rural en la Argentina”, en Gras, C. y Hernández, V. A. (eds.), *La Argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios*, editorial Biblos, Buenos Aires.
- Graziano, W. (2019). “La clave oculta de la renegociación de la deuda”, *Ámbito Financiero* (10/12/19).
- Grimaldi, N. (2018). *La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina. Estado,*

- corporaciones y partidos políticos (2004-2014)*, tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata.
- Grobocopatel, R. (2016). *La representación electoral de los intereses agroindustriales: un estudio del comportamiento electoral en los departamentos agrícolas durante el período 2005-2015*, tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Licenciatura en Ciencia Política.
- Hansen, M. (2018). *La influencia de la política exterior en el perfil exportador: análisis de los gobiernos de Fernández de Kirchner (2007-2015) y Macri (2015-2017)*, tesis de grado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas, Licenciatura en Relaciones Internacionales.
- Hora, R. (2010). "La crisis del campo en otoño del 2008", *Desarrollo Económico*, n.º 197, pp. 81-111.
- Hora, R. (2012). "La evolución del sector agroexportador argentino en el largo plazo, 1880-2010", *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural* (58), pp. 145-181.
- Iazzetta, O. (2005). "El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes", *Temas y Debates*, n.º 10, Rosario.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010* (datos provisorios), Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2012). *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2019). *Informe preliminar Censo Nacional Agropecuario 2018*, Buenos Aires.
- IPCVA (Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina) (2006). *Mercado de Carne Vacuna en Argentina*.

- Estado de situación y perspectivas. El conflicto ganadero en un contexto global*, Cuadernillo técnico n.º 2, julio, Buenos Aires.
- Isidro, M. E. y Forlani, N. (2019). “Derecha y agronegocio en Argentina y Brasil. Cambio y continuidades”, *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, n.º 31.
- Jara, C. E.; Rodríguez Sperat, R.; Rincón Manrique, L. F. y Gómez Herrera, A. (2019). “Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales”, *Revista de Economía Social Rural*, Vol. 57, n.º 2, Brasilia, abril /junio-julio.
- Juárez, P.; Gisclar, M.; Goulet, F.; Cittadini, R.; Elverdin, J.; Patroullieau, M. M.; Albaladejo, C. y González, E. (2014). “Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural”, en CEPAL, *Políticas Públicas y Agriculturas Familiares*, Colección Documentos de Proyectos, PP. 51-72.
- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- La Nación* (2005). “La entrevista. Ernesto Laclau: ‘El populismo garantiza la democracia’”, (10/07/2005). Disponible en bit.ly/3ptol11.
- Lapegna, P. (2018). “La economía política del boom agro-exportador bajo los Kirchner. Hegemonía y revolución pasiva en la Argentina”, en Kay, C. y Vergara-Camus, L., *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocios y neodesarrollismo*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 156-187.

- Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983)*, Centro Editor de América Latina, 2 tomos, Buenos Aires.
- Lattuada, M. (1988). *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lattuada, M. (1990). "Corporaciones y democracia. Los intereses agropecuarios en el Congreso Nacional", *Ruralia*, n.º 1, octubre, pp. 43-80.
- Lattuada, M. (2014). "Las asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar. Notas para su conceptualización y estudio", en AA. VV., *Desarrollo de los agronegocios en América Latina y el Caribe. Conceptos, instrumentos y proyectos de cooperación técnica*, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) San José de Costa Rica, pp. 3-17.
- Lattuada, M., Márquez, S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)", *Estudios Rurales*, Vol. 1, n.º. 1, 2011, pp. 30-54. Disponible en bit.ly/3psrgqs.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2012). "Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011)", en *Avá, Revista de Antropología, Dossier: Estado y política en la Argentina contemporánea*, n.º 21, pp. 11-41.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continui-*

- dades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Teseo-UAI, Buenos Aires.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2019). “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)”, en Iglesias, E. y Lucca, J. B. (compiladores), *La Argentina de Cambiemos*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 307-328.
- Lema, D., Gallacher, M., Egas Yerovi, J. J. y De Salvo, C. P. (2018). *Análisis de Políticas Agropecuarias en Argentina 2007-2016*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Informes de Política Agropecuaria, Monografías del BID 2018: 695.
- Lévi-Strauss, C. (1968). *Antropología estructural*, Eudeba, Buenos Aires.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lissin, L. (2019). “De la amistad al enfrentamiento. La Federación Agraria Argentina y sus vínculos con el kirchnerismo (2002-2009)”, en Panero, M. (compilador), *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A diez años de la 125*, EDUVIM, Villa María.
- Longoni, M. (2011). *Fuera de control*, ed. Planeta, Buenos Aires.
- López Castro, N. y Prividera, G. (comps.) (2010). *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, editorial Ciccus, Buenos Aires.
- Magallón, M. (2003). *La democracia en América Latina*, Plaza y Valdés Editores, Ciudad de México.

- Malinowski, B. (1926). *Myth in Primitive Psychology*, Kegan Paul, Londres.
- Manzanal, M. (2017). "Territorio, poder y sojización en el cono sur latinoamericano. El caso argentino", *Mundo Agrario*, Vol. 18, n.º 37, abril.
- Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (comps.) (2006). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, editorial Ciccus, Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2011). "Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n.º 34, pp. 35-71.
- Mariotti, D. (2009). "Comunidades narrativas contrahegemonías, historias subalternas y sentidos emergentes. El caso de la coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo", inédito, Buenos Aires.
- Márquez, S. (2007). *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*, Documento de Trabajo PROINDER, Buenos Aires.
- Martínez Dougnac, G. (2013). "Lógica y tendencias de un modelo agrario que persiste", en Balsa, J. (comp.), *Discurso, política y acumulación en el Kirchnerismo*, editorial Pensamiento Crítico, Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. (1997). "Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura", *Aportes*, n.º 8.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Metas 2020 para el sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino*, Buenos Aires, en bit.ly/3pH1xLi.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2019). *Anuario 2019 Porcinos*, Buenos Aires.

- Ministerio de Agroindustria (2016, 2017, 2018, 2019). *Boletín Avícola*, Buenos Aires.
- Ministerio de Agroindustria (2017). *Anuario Avícola 2017*, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2019). *Informe de Coyuntura Agrícola, Junio 2020*, Centro de Estudios para la Producción, Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda (2019). *Informes de Cadena de Valor. Maquinaria Agrícola. Abril 2019*. Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, año 4, n.º 8.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria (2019). *Principales indicadores del sector bovino 1990-2019*, Buenos Aires.
- Mora, S. (2019). “El *Going Out* agrícola de China. Un análisis de su desarrollo en Argentina”, *Si Somos Americanos*, Vol. 19, n.º 2, Santiago, diciembre.
- Moreno, G. (2018). *En defensa del modelo*, editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Muñoz, M. A. y Retamozo, M. (2008). “Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de ‘pueblo’ en la retórica de Néstor Kirchner”, *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 31, enero-junio, pp. 121-150.
- Murillo, M. V. y Pinto, P. (2014). *Distributive conflict over the commodity boom: Incentives for Rural Protests in Argentina*, REPAL, 2014.
- Nápoli, R. A. (2012). “Sobre el nuevo Régimen de Trabajo Agrario: Ley n.º 26.727”, *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, n.º 5, 02/04/12.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013). “La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011)”, *Revista*

- Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, n.º 2, pp. 96-137.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). “La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte del país (1991-2014)”, *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, n.º 19, pp. 8-44.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2018). “De agricultor familiar a emprendedor: las disputas en torno al sujeto del desarrollo rural en Argentina (2008-2018)”, *X Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU)*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, noviembre.
- Nogueira, M. E.; Urcola, M. y Lattuada, M. (2017). “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura (2004-2014 y 2015-2017)”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales (ReLaER)*, Vol. 2, n.º 4, pp. 23-59.
- North, D. (2003). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Novaro, M. (2020). “El Ruralismo como actor político en el conflicto de ‘la 125’”, *Colección*, Vol. 31, n.º 1, noviembre de 2019-abril de 2020, pp. 91-140.
- NU Digital (actualmente Edición UNCUYO), “Ernesto Laclau, el pensador que admiró a Néstor Kirchner” (02/11/11), bit.ly/3aorESP (consultado el 08/04/20).
- Nyssens, M. (1996). “Economie populaire au Sud, économie social au Nord: des germes d'économie solidaire?”, en Sauvage, P. *et al.*, *Réconcilier l' économique et le social*, OCDE, París.
- Obschatko, E. S. de (1988). “Las etapas del cambio tecnológico”, en Barsky, O. *et al.* *La agricultura pampeana*

- na. Transformaciones productivas y sociales.* Fondo de Cultura Económica, IICA, CISEA, Buenos Aires.
- Obschatko, E. S. de (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Instituto Interamericano de Desarrollo Agrícola, Buenos Aires.
- Obschatko, E. S. de, Basañes, C. C. y Martini, G. D. (2011). *Las Cooperativas Agropecuarias en la República Argentina: diagnóstico y propuestas*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación/IICA Argentina, Buenos Aires.
- Obschatko, E.; Foti, M. del P. y Román, M. (2006). *Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, SAGPYA-IICA, Buenos Aires.
- Observatorio Social (2012). "La pobreza crónica en la Argentina", *Serie de Informes de coyuntura del Observatorio Social*, Informe 29, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1992). *Delegative Democracy*, The Hellen Kellog Institute for International Studies, Notre Dame.
- O'Donnell, G. (2003). "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comp.), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Ollier, M. M. (2010), "Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)", *Temas y Debates*, 14(20), pp. 39-58.

- Oszlak, O. (2001). "El Estado Transversal". Encrucijadas, año 1, n.º 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, Lom Ediciones, Santiago de Chile.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/n.º 4.
- Page, E. (2006), "The origins of policy", en Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. E. (eds.), *The Oxford Handbook of public policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 207-227.
- Página 12 (25/04/2005). "La izquierda ya no está aislada". Disponible en bit.ly/3s1l9v0.
- Palmisano, T. (2018). "Las agriculturas alternativas en el contexto del agronegocio. Experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina", *Estudios Sociales* (Hermosillo, Son.), Vol. 28, n.º 51.
- Palermo, V. (2001). "Los productores rurales de Barrancas al Sur. Capacidades institucionales y políticas públicas. Un estudio de caso", *Estudios Sociedade e Agricultura*, n.º 16.
- Panero, M. (2019). "Pelea de grandes. La cúpula La cúpula del agro durante el conflicto de 2008", en Panero, M. (compilador), *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A diez años de la 125*, EDUVIM, Villa María.
- Pengue, W. (2005). *Agriculturización industrial y transnacionalización en América Latina. ¿La transgénesis de un continente?*, PNUMA-GEPAMA, Buenos Aires.
- Pérez, S. y Urcola, M. (2020). "Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre

- el proceso de reorganización sectorial de la Agricultura Familiar en el marco del *Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular*”, *Temas y Debates*, año 24, n.º 39, enero-junio, pp. 127-143.
- Perfil* (18/07/18). “La 125’. El conflicto que cambió el destino del kirchnerismo”. Disponible en bit.ly/3pu4kax (consultado el 03/05/18).
- Pescio, F. (2020). “La producción agropecuaria post-industrial. Alcances y límites de la soberanía alimentaria y la agroecología”, INTA, sección 2, cap. VII, consultado, bit.ly/3dlbLyw (consultado el 28/05/20).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Taurus-Alfaguara, Buenos Aires.
- Ramilo, D. y Prividera, G. (2013). *La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio*, INTA, Buenos Aires.
- Regúnaga, M. y Tejada Rodríguez, A. (2015). “La política de Comercio Agrícola de Argentina y el Desarrollo Sustentable”, *Documento de Fondo n.º 55*, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Ginebra.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Richardson, N. P. (2009). “Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, 44(3), pp. 228-255.
- Richardson, N. P. (2012). *The Politics of Abundance: Export Agriculture and Redistributive Conflict in South Ame-*

- rica, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley.
- Riggs, F. (1988). “La supervivencia del Presidencialismo en EE. UU. Prácticas para constitucionales”, en Consejo para la Consolidación de la Democracia (comp.), *Presidencialismo y Parlamentarismo: Materiales de estudio para la Reforma Constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 54-55.
- Rosati, G., y Masello, D. (2013). “Cambios en la estructura social agraria pampeana. Un acercamiento a la caracterización de los pequeños propietarios rentistas del sur de Santa Fe”, *Pampa*, 1(9), pp. 149-175.
- Sabourin, E. y Grisa, C. (orgs.) (2018). *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*, Escritos, Porto Alegre.
- Sarlo, B. (2013). “Los intelectuales, la tierra fértil del kirchnerismo”, *Cuadernos de Literatura*, Vol. xvii, n.º 33, enero-junio, pp. 18-33.
- Sarteli, E. (2008). *Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía (marzo-junio 2008)*, ed. R y R, Buenos Aires.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*, editorial REI, Buenos Aires.
- Schneider, S. y Grisa, C. (orgs.) (2015). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Selis, D. y Otero, J. (2019). “Cambios y continuidades de la Extensión Rural en el período kirchnerista (2003-2015)”, ponencia presentada en las XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, noviembre, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/3k1ZFvw>.

- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", *Antípodas*, n.º 10, enero-junio, pp. 21-49.
- Shore, C. y Wright, S. (eds.) (1997). *Anthropology of policy: Critical perspectives on governance and power*, Routledge, Londres, Nueva York.
- Soverna, S.; Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*, Documento de Capacitación n.º 7, PROINDER-SAGPYA, Buenos Aires.
- Tagliavini, A. (2019). "Las retenciones están para quedarse (y aumentar)", *Ámbito Financiero*, 19/03/19.
- Teubal, M. y Palmisano, T. (2010). "El conflicto agrario: características y proyecciones", en Giarraca, N. y Teubal, M. (eds.), *Del paro agrario a las elecciones de 2009: Tramas, reflexiones y debates*, editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- Toledo López, V. (2017). "La política agraria del kirchnerismo. Entre el espejismo de la coexistencia y el predominio del agronegocio", *Mundo Agrario*, Vol. 18, n.º 37, pp. 1-25.
- UNO *Entre Ríos* (04/05/17). "El Gobierno Nacional eliminó la Secretaría de Agricultura Familiar". Disponible en bit.ly/3jWZyRI (consultado el 15/06/20).
- Urcola, M. (2018). "La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social", en III Jornadas de Estudiantes de Trabajo Social del Litoral: experiencias de escritura académica, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Urcola, M. (2020). "Desarrollo rural, movilización política e institucionalización: la experiencia asociativa de los pequeños productores familiares en el departamento Vera del norte santafesino", *Mundo Agrario*, Vol. 21, n.º 46, abril-julio.

- Wabren, J. (2016). “La situación agraria en la Argentina actual: Agronegocio y resistencias campesinas e indígenas”, *Retratos de Assentamentos*, Vol. 19, n.º 2, pp. 37-68.
- Zunino, E. y Russo, C. (2015). *Cerrar la grieta*, Penguin Random House Grupo Editorial Argentina, Buenos Aires.

