



 **realidad  
económica**

Nº 358 • AÑO 53

16 de agosto al 30 de septiembre de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 129 a 145

---

CONTRIBUCIONES

XIII Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti”

## Los cuarenta años de democracia y las políticas agrarias

---

Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti



**E**l análisis de los “40 Años de Democracia” en la problemática agraria argentina exige, en primera instancia, identificar como punto de partida a la política económica y agropecuaria de los años previos, los que correspondieron a la dictadura cívico militar, hecho precedido por la crisis mundial de la estanflación de los años setenta y el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones, así como, por la inclusión de las primeras versiones de políticas después llamadas neoliberales y de endeudamiento externo. Dicha dictadura fue ampliamente apoyada e impulsada -entre otros- por el sector terrateniente y sus entidades más representativas y por las grandes empresas o grupos empresarios agropecuarios, agroindustriales y/o agroexportadores.

### **Ejes de la política agraria durante la dictadura**

En materia de política hacia el sector agropecuario -en el marco de los procesos de expansión e intensificación capitalista agropecuaria en marcha en la región pampeana y en ciertas agriculturas extra pampeanas- un objetivo fundamental fue desmantelar la legislación en materia de intervención del estado y de apoyo a la pequeña y mediana producción.

De este modo, se derogó la legislación vigente en materia de comercialización de granos, quedando el comercio interno y externo fuertemente concentrado y con importante predominio de empresas transnacionales. La Junta Nacional de Granos quedó sumamente debilitada en sus funciones.

Se inició, del mismo modo, un proceso de privatización en el sistema de comercialización de granos, el Estado vendió parte de los silos y elevadores de campaña

y portuarios y autorizó en 1979 la instalación de puertos privados, hasta ese momento facultad exclusiva del Estado.<sup>1</sup>

En el tema cárneo ocurrió algo muy similar con la Junta Nacional de Carnes, se la apartó del comercio de carnes, relegándola a un mero rol de promoción y control.

Se destruyeron todos los avances logrados durante la gestión de Horacio Giberti en la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAyG) durante 1973-1974. Entre ellos, se eliminó el impuesto a la tierra libre de mejoras, que constituía el primer paso de la aplicación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra (IRNP)<sup>2</sup>. Objetivos fundamentales de este último eran “desalentar las tenencias improductivas y combatir la especulación”<sup>3</sup>.

En cuanto a la política tecnológica, se debilitó el sistema público de Ciencia y Tecnología a partir de la persecución política y el debilitamiento presupuestario. El INTA perdió, además, su autonomía institucional y financiera y se intensificó la apropiación privada del conocimiento.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> León, C. y Rossi, C.: “La Junta Nacional de Granos. Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina”. Realidad Económica N° 196. Buenos Aires, 2003.

<sup>2</sup> A fin de 1973 se presentó el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977 y el Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, a cargo del Ing. Horacio Giberti. (LÁZZARO, Silvia “la reforma agraria en la propuesta del peronismo durante la década de 1970”, Investigaciones Socio Históricas Regionales, Año 3, Número 6, 2013. El Ing. H. Giberti, como secretario de Agricultura y Ganadería, había impulsado y conseguido que se promulgara la ley 20.538/73 que establecía ese régimen tributario. Dicha ley no fue puesta en ejecución por el giro a derecha del gobierno isabelita y luego derogada por la autocracia militar. Asimismo, el anteproyecto de ley agraria 20.573/73, conocido también como ley Giberti, fue derogado por el gobierno de facto en abril de 1976. (Página12 - Cash - Domingo 9 d agosto de 2009: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3984-2009-08-09.html>)

<sup>3</sup> Gargano, C.: “La cartera agropecuaria en tiempos de Horacio Giberti: el rol del INTA en la política estatal”: en Realidad Económica N° 289. Buenos Aires, 2015.

<sup>4</sup> Gargano, C.: “Experimentación científica, genética aviar y dictadura militar en el INTA (1956-1976)”. Mundo Agrario, vol.15 N° 28. Año 2014.

El gobierno militar eliminó todo tipo de prórrogas en los contratos de arrendamientos rurales lo cual permitió que la tierra pudiera ser otorgada en contrato accidental, por uno o dos años. Del mismo modo, eliminó el proceso de revisión de precios y de equidad entre aporte y reparto en las aparcerías. De este modo, se intensificó la modalidad de arrendamiento de tierras por parte de grandes productores –especialmente en la región pampeana- impulsando el proceso de concentración de la producción, proceso que continúa hasta nuestros días.<sup>5</sup>

En 1980, se derogó la ley de “Colonización Agrícola” y se disolvió su organismo ejecutor, el Consejo Agrario Nacional (CAN), organismo que había sido creado en 1940. De este modo, se eliminó la única institución que existía en el estado, a nivel nacional, en materia de política de tierras.<sup>6</sup>

### **La política agraria en los inicios del período democrático**

Al poco tiempo de asumir el primer gobierno post dictadura, se intentó un conjunto de instrumentos de política agraria con el objetivo de desarrollar el sector agropecuario, requiriendo la concertación con los gobiernos provinciales e intentando una convalidación sectorial y legitimación política. Para ello, se realizaron propuestas de políticas de precios, tecnológica, de comercialización, impositiva, entre otras.<sup>7</sup>

El contexto de alta vulnerabilidad económica y financiera proveniente del gobierno de la dictadura, la fuerte oposición de las entidades más poderosas de terratenientes y grandes productores, y la propia debilidad política del gobierno, hicieron fracasar este primer intento para lograr, al menos, una mínima reversión de la regresividad de la política agraria impuesta durante y gracias a la dictadura.

---

<sup>5</sup> Fernández, Diego.: EL DESIERTO VERDE. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana. Imago Mundi. Año 2016

<sup>6</sup> Entre los años 1940 y 1975 en el marco de la política de colonización agrícola, fueron creadas 120 Colonias, en una superficie de 1.266.358 ha. Ver León, C. y Rossi, C.: “Aportes para la historia de las instituciones agrarias en la Argentina. El CONSEJO AGRARIO NACIONAL”. Realidad Económica N°198, 2003.

<sup>7</sup> Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) 1984-87. Secretaría de Agricultura y Ganadería

Tan sólo para mencionar algunos ejemplos, en el caso de política impositiva, el programa PRONAGRO se proponía, entre otros, avanzar en un impuesto a la tierra libre de mejoras, gravando de manera más moderada a los pequeños establecimientos.

En materia de desarrollo rural se proponía un “paquete” de políticas para promover el sector de los pequeños productores, entre otras las que apuntaban a que accedieran a una adecuada disponibilidad de tierra.

En cuanto a la temática de comercialización, el programa impulsaba a la Junta Nacional de Granos para desarrollar instrumentos que permitieran mejorar la capacidad de negociación de los productores primarios y para defender el precio de exportación nacional, promoviendo convenios de exportación entre la Junta Nacional de Granos y los gobiernos de países importadores.

La oposición de las entidades de grandes productores agropecuarios, apoyados por un sector de legisladores, fue de tal intensidad, que el programa no se pudo implementar e incluso precipitó la renuncia del secretario de agricultura y ganadería de ese entonces.

Con el retorno de la democracia se puso en evidencia que casi el 25% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas y desde entonces la comida y el acceso a ella han sido una prueba de fuego para la democracia. El Programa Alimentario Nacional, mejor conocido como PAN, fue la respuesta del gobierno de aquel entonces a la emergencia alimentaria. El proyecto de ley fue enviado al Congreso en diciembre de 1983 y aprobado por una gran mayoría en marzo de 1984 (ley Nº 23.056). Así, a seis meses de asumir, se hizo el lanzamiento de las cajas PAN. La ley estipulaba que el plan duraría dos años pero finalmente se mantuvo vigente hasta el fin del mandato y llegó a atender a casi el 17% de la población en 1986, año de su máximo despliegue. Los gobiernos que vinieron después implementaron sus propios planes alimentarios, siguiendo de algún modo el modelo PAN.

Se puede decir que con esa propuesta se inauguró una visión más restringida del bienestar social, que se ocupa de la necesidad más elemental, con escasa capacidad para satisfacer otras demandas<sup>8</sup>, pero marcando también la relevancia de la seguridad y la soberanía alimentaria para la estabilidad de la democracia.

La relevancia del tema llevó a que en 1985 se hiciera el “Primer Encuentro sobre el Hambre y la Alimentación en Argentina”-CEPA/Servicio de Paz y Justicia, en el que participaron técnicos y funcionarios del Estado vinculados a políticas alimentarias.

### **La profundización de la liberalización económica y la desregulación en la política agraria**

El impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas desde 1976, que no pudieron ser revertidas ni atenuadas a partir del primer gobierno democrático, acentuó el proceso de concentración y centralización del capital en el sector agropecuario, el cual se intensificó fuertemente a partir de comienzos de la década de 1990.

En este sentido, uno de los hitos más importantes de aquel período fue la sanción del decreto N° 2284 de 1991, de “Desregulación Económica”, mediante el cual se disolvieron los siguientes entes: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Corporación Argentina de Productores de Carne, Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y la Dirección Nacional del Azúcar.

134

Los bienes pertenecientes a los organismos liquidados fueron vendidos. Se liberaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar, yerba mate y vid, medidas que perjudicaron fuertemente la permanencia de la pequeña producción en dichas cadenas productivas. En el mercado de leche

---

<sup>8</sup> Jennifer Adair “El PAN de Alfonsín”, en el diario – OPINIÓN - 30 de mayo de 2021 [https://www.eldiarioar.com/opinion/pan-alfonsin\\_129\\_7984401.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/pan-alfonsin_129_7984401.html)

e industria láctea se eliminó la Comisión de Concertación de Política Lechera y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

El decreto de “Desregulación Económica” ha sido -en nuestra historia agraria- uno de los hechos más destructivos en términos de la liquidación del patrimonio público que utilizaba el Estado para la regulación de las cadenas de base agropecuaria. Tuvo fuerte impacto en el debilitamiento de la pequeña y mediana producción y en la profundización de la intensidad del proceso de concentración y centralización agraria.<sup>9</sup>

Además, el proceso de expansión/intensificación capitalista agropecuaria pampeana que, como se indicó ya, venía produciéndose desde los años sesenta y setenta<sup>10</sup>, se vio significativamente potenciado por la autorización legal de la soja RR y, consecuentemente, del paquete tecnológico “siembra directa-semillas genéticamente modificadas- herbicidas”, lo cual incidió tanto en su profundización en la región pampeana misma, como en una veloz e intensísima extensión de la frontera agropecuaria. Expansión hacia la región del Gran Chaco, con sus correlatos en la deforestación y el desplazamiento de campesinos preexistentes -predominantemente en la provincia de Santiago del Estero-. Tiene lugar así el predominio de la soja en la agricultura nacional y la intensificación y desplazamiento de la ganadería bovina desde su emplazamiento tradicional hacia regiones extrapampeanas.

---

<sup>9</sup> Mario Lattuada, en su libro: “La política Agraria en tiempos de la grieta (Argentina 2013-2019)” de Edit. UAI (2021), considera que, producto de la desregulación económica de la década de 1990, desaparecieron alrededor de 100.000 explotaciones agropecuarias, el 21% del total existente, en una sola década, hecho que se concentró entre los pequeños y medianos productores.

<sup>10</sup> Para señalar sólo algunos de sus hitos más importantes considérense el impulso de la mecanización, la difusión de los maíces híbridos, la combinación trigos de ciclo corto/soja desde los setenta y, con posterioridad, los girasoles híbridos, etc.). Y en cuanto a la producción animal, se desarrolla el modelo concentrador, que requiere de grandes capitales, especialmente en aves, a través de las grandes granjas, y en vacunos con los feed-lots.

## Los instrumentos de Desarrollo Rural, como intento de políticas de contención del proceso de concentración y centralización agrarias

A partir de los primeros años de la década de 1990, se incrementaron los programas de desarrollo rural caracterizados como “focalizados”<sup>11</sup>. Constituyeron un conjunto importante -aunque, corresponde reconocer que nunca fueron centrales en las políticas públicas de estas cuatro décadas- de programas que se desarrollaron desde distintos ámbitos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del INTA, algunos con financiamiento externo y, en general, con funcionamiento administrativo diferenciado.

En 1987 el Programa para pequeños productores del NEA, fue el primer antecedente de financiamiento externo diferenciado para este sector, iniciando un período donde la componente externa fue no solo significativa en el financiamiento sino también en los objetivos, estrategias y metodología de trabajo.

En 1993 se crearon los Programas Social Agropecuario –PSA- y el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca —actualmente SAGPyA—. Desde su inicio, el INTA tuvo la responsabilidad de la coordinación operativa y ejecución presupuestaria de este último. En 1998 inició sus actividades el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Con las especificidades de cada uno de ellos, los objetivos se orientaban a fortalecer a los pequeños productores agropecuarios, debilitados por las políticas de ajuste, de desregulación institucional y comercial, cuyos efectos se buscaba “mitigar”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Se suele denominar como focalizados a los programas diseñados para satisfacer necesidades de sectores socio productivos específicos, definidos a partir de diagnósticos fundamentalmente estructurales.

<sup>12</sup> Un pormenorizado análisis de los distintos programas de desarrollo rural, sus especificidades, sus instrumentos de promoción y sus estructuras organizativas, puede encontrarse en el trabajo de Susana Soverna titulado “Políticas de Desarrollo Rural en Argentina”, capítulo del libro “Problemas actuales del agro argentino” (op. cit.)



En 1990 se creó el Pro-Huerta, dirigido a población urbana-suburbana y rural, importante indicador de política alimentaria tuvo carácter federal e interinstitucional desde sus inicios. En una experiencia inédita en Argentina, es cogestionado por dos organismos nacionales: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Fue pionero en incorporar la perspectiva de la seguridad alimentaria y de la agricultura agroecológica a nivel institucional, así como en el vínculo con los municipios y organizaciones sociales a nivel local.<sup>13</sup>

Los esfuerzos realizados en torno a estos programas de desarrollo rural fueron vastos y permitieron aumentar la participación del sector campesino y su institucionalización, a pesar de su limitado alcance y de no haber podido llegar a cubrir mayores necesidades de la pequeña producción, fuertemente impactada por el proceso de concentración y centralización favorecido por las políticas macro y microeconómicas.

Deben mencionarse como hitos en el proceso de institucionalización de los esfuerzos de desarrollo rural la creación en INTA del Centro de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) en el 2005<sup>14</sup> y, poco después, la creación en 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, la que se convirtió unos años después en Secretaría de Agricultura Familiar y más recientemente (noviembre de 2022) en Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (IAFCI), como organismo descentralizado actuante en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

---

<sup>13</sup> El Programa Pro Huerta en Haití (que le valió a nuestro país un premio de Naciones Unidas) se discontinuó en el año 2016. En 2022 se renovaron las relaciones con el fin de promover el Programa y la cooperación internacional en ese país.

<sup>14</sup> El CIPAF llegó a conformar hacia el 2011 cinco Institutos de Investigación para la Agricultura Familiar (IPAF), cada uno correspondiente a las cinco macro regiones de la Argentina (NOA, NEA, Cuyo, Patagonia y Pampeana), pero durante la gestión del Ing. M. Macri se redujo su funcionamiento y tres de ellos pasaron a denominarse Áreas de agricultura familiar (NEA, Cuyo y Patagonia). Ver el artículo de Guido Prividera en el Diccionario del agro iberoamericano <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/centro-de-investigacion-y-desarrollo-tecnologico-para-la/>

Los importantes, aunque muchas veces dispersos, esfuerzos aplicados en el conjunto de programas de desarrollo rural y la posterior institucionalización de las políticas destinadas a la agricultura familiar, parecieron consolidarse con la sanción de la “Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar”, aprobada en diciembre de 2014 (llamada genéricamente “Ley de Agricultura Familiar”).

Los objetivos de esta ley se orientan a promover el desarrollo socioeconómico de los agricultores familiares, corregir disparidades del desarrollo regional y contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria.<sup>15</sup> La ley insta a crear un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, que se constituiría principalmente con tierras que son del dominio público o que podrían ingresar al patrimonio del estado nacional. Un punto importante de la ley es la suspensión por tres años del desalojo de agricultores familiares en tierras en las que viven desde hace muchos años y que son reclamadas por presuntos propietarios, imponiendo de este modo, un freno a los permanentes intentos de desalojos.<sup>16</sup>

Para contextualizar adecuadamente las políticas que se vienen presentando, conviene mencionar el conflicto por la Resolución 125 del año 2008 que se dio dentro de un dramático e histórico incremento de los precios internacionales de las materias primas que incidía, a su vez, en los precios internos de los bienes-salario a los que se buscaba morigerar con el aumento en la alícuota de las retenciones a los principales productos agropecuarios de exportación. Conviene recordar que estaba en curso desde el año anterior (y aún desde 2006), la que ahora es denominada “crisis mundial del año 2008- crisis de las hipotecas” en los Estados Unidos, inicialmente y luego exportada. Esta crisis resultó comparable en magnitud

---

<sup>15</sup> Ver texto de la ley N° 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Realidad en la Argentina”. Año 2014 [https://www.fonaf.org.ar/documentos/Ley\\_27118\\_Reparacion\\_historica\\_AF.pdf](https://www.fonaf.org.ar/documentos/Ley_27118_Reparacion_historica_AF.pdf)

<sup>16</sup> Actualmente, con el plazo vencido, y según la Directora de Arraigo Rural y Tierras Agropecuarias de la SAGyP, María José Castillo (Télam2021): “el sector de pequeños y medianos productores se encuentra desprotegido frente a las cautelares judiciales que ordenan la expulsión de las familias, sin tomaren cuenta la situación posesoria que tienen los que la habitan”. Fizzotti, Andrea “Análisis del marco legal de la Soberanía Alimentaria”, Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina (IAS-SAA 2022), Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines (Red CALISAS). La Plata.

a las crisis -también mundiales- de los años treinta y setenta del siglo XX, cuyas consecuencias -en el marco de la disputa hegemónica global EEUU-China- aún estamos experimentando.

### **Tres hitos de política agraria en materia de Tierras y Trabajo Rural**

En noviembre de 2006 fue sancionada la ley N° 26.160 “Ley de Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras”, de trascendencia para las comunidades indígenas. Sostenía que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) debía realizar un relevamiento técnico- jurídico- catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas. La ley crea un Fondo especial para tales fines y declara la emergencia en materia de posesión de las tierras que ocupan las comunidades indígenas, para lo cual se suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto fuera el desalojo o desocupación de tierras.

En diciembre de 2011 fueron promulgadas la ley N° 26.727 de “Trabajo Rural” y la ley N° 26.737 “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Fiscales”, comúnmente llamada ley de Extranjerización de Tierras.

A principios del 2011 y en el contexto de la preocupación por la problemática de la tierra, la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación realizó un primer relevamiento de los conflictos existentes respecto a la misma. De los 857 casos relevados en solo tres meses, el 32% involucraban a pueblos indígenas y el 28,2% se concentraba en el NOA. El 39% de todos los casos se encontraba judicializado, pero, según afirma el estudio, eran muchos más los casos en los que se registraban amenazas o presiones de desalojo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Fundación DE Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín, 2013 “Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en Argentina”, Coordinación de Karina Bidaseca. PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones N° 32, Buenos Aires.

La ley de “Extranjerización de la Tierra” impone un límite de 15% en la posesión de tierras rurales por parte de extranjeros a nivel nacional y dicho porcentaje se computa también sobre el territorio de las provincias y/o municipios. Impone, además, un límite a la superficie en propiedad de un mismo titular extranjero, como por ejemplo el de mil hectáreas en la zona “núcleo”. Se prohíbe a personas extranjeras la posesión de inmuebles que sean ribereños de cuerpos de agua y también de los ubicados en zonas de seguridad de frontera.

La ley crea el Registro Nacional de Tierras Rurales en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con integración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que será la autoridad de aplicación.<sup>18</sup>

La ley de Trabajo Rural, por su parte, constituyó un avance notorio en relación a la legislación que existía hasta ese momento. Define con precisión el concepto de las diversas actividades agrarias y del contrato de trabajo agrario permanente y temporario<sup>19</sup>. Determina que las remuneraciones mínimas serían fijadas por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, las que no podrían ser inferiores al salario mínimo vital y móvil. Define requisitos en materia de vivienda, alimentación, condiciones de higiene, modalidad de pago, descanso semanal, seguro y riesgos, entre otros.

## La política agraria del período 2016-2019

Este período se inició en diciembre de 2015 con una devaluación del tipo de cambio y la eliminación o reducción de derechos de exportación sobre productos primarios y agroindustriales, lo que significó una fuerte transferencia de ingresos

---

<sup>18</sup> Si bien en la actualidad, ninguna provincia excede el 15% de tierras rurales en propiedad extranjera, en 30 departamentos de diversas provincias se supera dicho porcentaje, y en algunos casos de modo excesivo. (Información actualizada a abril de 2022 del Registro Nacional de Tierras Rurales)

<sup>19</sup> Crea el Servicio Público de Empleo para Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria, que comprende a todos los trabajadores temporarios que desarrollen tareas en actividades de carácter cíclico o estacional o aquellas que por procesos temporales propios lo demanden. <https://www.uate.org.ar/assets/pdf/ley26727.pdf>

a los sectores más concentrados del agro y un importante incremento en los precios de los alimentos para el mercado interno

Prontamente se tomó la decisión de prorrogar hasta 10 años el plazo para la liquidación de las declaraciones de exportaciones de granos, con el consiguiente impacto negativo sobre el stock de divisas para el país. Se eliminaron aranceles para la importación de fertilizantes fosforados y también la tasa de SENASA que tributaban los exportadores para control fitosanitario, con el consiguiente perjuicio para el fisco.

En 2016 el Decreto de necesidad y urgencia N° 820 modificó la “Ley de Extranjerización de la Tierra” del 2011. Modificó el concepto de que la tierra no debía ser considerada inversión por ser un recurso natural no renovable, eliminó la obligatoriedad de tramitar un Certificado de Habilitación previo a la adquisición de tierras y habilitó la transferencia de tierras con la mera comunicación al Registro.

Creó excepciones a la superficie máxima que puede adquirir una empresa extranjera. Eliminó las intervenciones de la UIF y AFIP sobre capitales externos. Eliminó la obligatoriedad para que los extranjeros que compren tierra residan en el país, entre otros cambios.

La ley 26.160 de “Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras” se prorrogó en 2017 hasta 2021, luego de importantes movilizaciones y en medio de la agresión a la comunidad mapuche de Chubut. Solo el 30% de las comunidades disponía del relevamiento técnico jurídico catastral, sobre un total de 1500 comunidades. En distintas provincias se denunciaron desalojos de familias campesinas, así como la criminalización de los reclamos territoriales de los pueblos originarios y comunidades campesinas

El decreto N° 225 de 2017 dispuso la venta de activos públicos - entre ellos tierras rurales- por parte de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Se subastaron tierras del Ejército en Córdoba y en Mendoza y se registraron movilizaciones y reclamos por parte de algunas entidades de pequeños productores,

oponiéndose a la adquisición de estas por parte de extranjeros y terratenientes, solicitando se priorizara a pequeños agricultores con y sin tierra.

En materia de desarrollo rural, durante el período 2016-2019 se paralizaron diversos proyectos iniciados en la gestión del gobierno precedente y se sub-ejecutaron muchos otros. Fueron muy pocas las nuevas acciones desarrolladas para la agricultura familiar, manteniéndose solamente unos pocos programas que ya estaban en ejecución.

Es importante mencionar que durante este período también se eliminó el Monotributo Social Agropecuario, tan necesario para la pequeña producción agropecuaria<sup>20</sup>.

El incremento de la importación de productos agropecuarios constituyó otra política regresiva en cuanto al impacto sobre las divisas del país y sobre la agricultura de la pequeña y mediana producción. Se importaron todo tipo de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, como vinos, hortalizas, frutas, enlatados, etc.<sup>21</sup>

## **La política agraria a partir del gobierno que se inició en 2020**

El actual gobierno no avanzó en ninguna iniciativa de política pública agraria de impacto estructural.

No derogó el decreto de necesidad y urgencia del gobierno anterior que, como ya fuera analizado, condicionó y limitó fuertemente los objetivos y alcances de la Ley de Extranjerización de la Tierra promulgada por el Congreso en 2011.

No desplegó esfuerzos para avanzar significativamente en los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales, con el objeto de brindar solución a la situación

---

<sup>20</sup> El Monotributo Social para la agricultura familiar tiene costo cero para los agricultores y agricultoras y les permite tener obra social y jubilación, entre otras ventajas. Ver: <https://www.pagina12.com.ar/380186-un-regimen-que-protege-a-la-agricultura-familiar>

<sup>21</sup> Rodríguez, J. y González M.: Importaciones y Producción Nacional. Revista "Desarrollo Industrial y Agropecuario", agosto 2017

dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, tal como fuera enunciado en la ley sancionada por el Congreso en 2011, mencionada anteriormente.

A pesar del continuo debilitamiento de la pequeña producción agropecuaria y de la desaparición progresiva de una importante proporción de las mismas, no se inició la implementación de la Ley de Agricultura Familiar, sancionada hacia fines de 2014, ya mencionada. Recién ahora, a más de ocho años de su sanción, y después de los permanentes reclamos de las organizaciones de la Agricultura Familiar, esta ley fue parcialmente reglamentada (Decreto 292/2023 del 5 de junio de 2023).

Del mismo modo, el ejecutivo no se preocupó por avanzar en el tratamiento de leyes en el Congreso que podrían haber sido importantes para la pequeña y mediana producción, como la modificación de la ley de arrendamientos o el proyecto de ley de Acceso a la Tierra.

El único intento de política pública hacia la producción y comercialización agraria, que podría haber tenido impacto estructural, fue el malogrado proyecto de intervención de la empresa “Vicentín”.<sup>22</sup> Esta iniciativa y la constitución de una empresa público – privada, al articularla con “YPF AGRO”, podría haber significado un importante inicio de intervención en la comercialización granaria, permanentemente mencionada por hechos irregulares tanto en el comercio interno como externo.

Asimismo, cabe destacar que más de la mitad de los casi 40 puertos argentinos están en manos privadas, sobre todo los graneleros y comerciales (como ADM,

---

<sup>22</sup> Hacia mediados de 2020 se sancionó un decreto de necesidad y urgencia para la intervención y posterior expropiación de dicha empresa de granos, la más importante de capitales nacionales, que había caído en cesación de pagos. El “default” de Vicentín era de más de 100 mil millones de pesos en deudas con más de 2.500 acreedores, siendo el principal el Banco de la Nación Argentina. La intervención por decreto se orientaba a que la empresa pudiera seguir su funcionamiento y continuidad de molienda y de este modo, se pudiese hacer frente a las deudas generadas. Sin embargo, a pesar de la investigación realizada sobre las irregularidades económicas y financieras de dicha empresa, el gobierno nacional no intentó afrontar la presión empresaria y de fuerzas de la oposición y dejó sin efecto -ante la perplejidad y desilusión de un sector de la población- dicha medida.

Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, Glencore, COFCO, Aceitera General Deheza, ACA, y Molinos Agro-Pérez Companç). Así el 80% de las exportaciones argentinas pasan por los puertos privados sin un riguroso control. Transportados además por barcos de bandera extranjera, ya que se perdió la flota mercante que llegó a ser, en su momento, la quinta en el mundo<sup>23</sup>. Como producto de la desaparición de la Junta Nacional de Granos en la década del 90 del siglo pasado, las exportaciones agropecuarias se hacen por declaración jurada y no hay suficiente control estatal de lo exportado. De manera permanente se denuncian ventas “trianguladas” y subfacturación en las exportaciones.

Al momento de identificar algunos instrumentos de políticas públicas desarrollados por el actual gobierno, solamente se pueden mencionar intentos aislados y discontinuos. Así, por ejemplo, en 2020, desde el gobierno se devolvieron parte de las retenciones a más de

30.000 pequeños y medianos productores de soja. Si bien fue un instrumento de apoyo a la pequeña producción agrícola, no se generalizó hacia otras actividades productivas.

Pueden reconocerse, del mismo modo, como iniciativas de política pública los esfuerzos para desacoplar los precios internacionales de los nacionales, a partir del gran aumento de los precios de los alimentos durante 2021. Así, por ejemplo, cabe mencionar la constitución del fideicomiso para aceite y algunas medidas semejantes para trigo y maíz.

En otros productos, como lácteos y carnes, los intentos de estabilizar los precios internos se realizaron a partir de controlar el volumen de exportaciones. No obstante, la debilidad de los instrumentos de control de precios internos de los alimentos y la insuficiente fiscalización de las empresas formadoras de precios fuer-

---

<sup>23</sup> KolyBader “El imperio garantiza el control total de las vías navegables y puertos”, en Regionalísimo – OPINIONES - 07 de octubre de 2022. [https://regionalismo.com.ar/contenido/1651/el-imperio-garantiza-el-control-total-de-las-vias-navegables-y-puertos?utm\\_campaign=newsletter-08-10-2022&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter](https://regionalismo.com.ar/contenido/1651/el-imperio-garantiza-el-control-total-de-las-vias-navegables-y-puertos?utm_campaign=newsletter-08-10-2022&utm_medium=email&utm_source=newsletter)



temente concentradas, impidieron que dichos intentos fueran exitosos en cuanto a impacto y perdurabilidad en el tiempo.

Como otro hecho positivo, debe mencionarse que hacia fines de 2021 se recuperó el Monotributo Social Agropecuario, derecho que los agricultores familiares tenían desde 2009 y que les fuera eliminado en 2018 durante la gestión del gobierno de Macri.

Otra iniciativa positiva, aunque de menor intensidad de impacto para la pequeña producción, fue tomada hacia fines de 2021: la anulación de retenciones a las exportaciones de productos ecológicos, biológicos y orgánicos debidamente certificados y autorizados.

### **Cómo avanzar luego de “Cuarenta Años de Democracia”**

A 40 años de recuperación de la Democracia y en lo que atañe a la problemática agraria, es necesario pensar en recuperar, al menos, parte de la institucionalidad y de las políticas de impacto estructural que fueron destruidas durante la dictadura cívico militar y durante la década de 1990 y aún no han sido recuperadas.

El objetivo debiera ser el desarrollo del sector agropecuario con la inclusión de la pequeña y mediana producción. Es fundamental lograr una diversificación de actividades a nivel de todas las regiones y de los periurbanos, que permita incrementar la demanda de fuerza de trabajo y los valores productivos. Será necesario, al mismo tiempo, frenar el deterioro ecológico-ambiental, que se intensificó en las últimas décadas con la expansión de los cultivos oleaginosos y cerealeros a algunas regiones del NOA y NEA, luego de un desmonte no planificado y desmedido.

Para ello es necesario desarrollar instrumentos de políticas públicas que logren impactar de modo estructural, a nivel de la problemática de la Tierra, del Agua, del Medio Ambiente, trabajar para la reconstrucción de Marcos Regulatorios, el fortalecimiento de la Agricultura Familiar y la Economía Social, buscando el desarrollo de cadenas agro- productivas diversificadas y de mayor incorporación de valor agregado industrial.