



 **realidad  
económica**

Nº 360 • AÑO 53

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 109 a 142

---

CONTRIBUCIONES

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

## **Cuarenta años de democracia en el agro argentino**

---

Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti



**C**omo lo hace desde su creación, la “Cátedra Giberti” de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires, UBA) –acompañada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), la revista Realidad Económica y el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC)– desarrolló el 30 de agosto su jornada anual que, en esta ocasión, estuvo destinada a conmemorar los 40 años ininterrumpidos de democracia en el país. Para ello organizó dos mesas de discusión con especialistas que analizaron, desde distintas perspectivas, las políticas destinadas al sector agropecuario en el período.

En esta entrega se presentan las intervenciones de Damián Alcoba, María Florencia Marcos, Pedro Peretti y Constanza Riera, integrantes de la primera mesa. En el próximo número se hará lo mismo con las intervenciones de la segunda mesa.

## Damián Alcoba

**B**uenas tardes a todas y todos. Es un enorme gusto para mí poder compartir esta mesa. Quiero saludar especialmente a la Cátedra Giberti por su sentido federal, porque siempre nos tiene en cuenta a la gente del NOA. Por más que en este momento estemos conectados a través de Zoom, nos hacemos presentes con una mirada reflexiva sobre nuestra región.

La idea es poner un poco en relación las comunidades originarias de las tierras altas del noroeste argentino con los recursos naturales desde una perspectiva histórica, tomando fundamentalmente los 40 años de democracia. Voy a situar este trabajo, entonces, en las tierras altas del NOA. Identificamos principalmente los valles áridos, la vasta región del altiplano puneño, que constituyó el último de los diez territorios nacionales que existieron en el país y que, tomando los trabajos de Benedetti, recién en 1900 el gobierno argentino empieza a prestarle atención y asume como propio, llamándolo “territorio nacional de Los Andes”, después de una década de disputas diplomáticas con Chile y Bolivia como corolario de la Guerra del Pacífico. A partir de este período, se realizan trabajos de relevamiento, de importantes viajes en los cuales se hicieron estudios y descripciones con alguna profundidad.

Lo interesante de los reportes sobre el altiplano puneño de los primeros viajeros, científicos, naturalistas –y por eso tomo de alguna manera esta etapa para iniciar esta charla– es que plantean una visión que sin duda permanecerá en las representaciones de funcionarios, empresarios, pioneros (de los que hubo muchos por esta zona) y, de alguna manera, de la sociedad en general por más de un siglo. Ahí nos detenemos un poco para describir o destacar fundamentalmente estos aspectos: la ausencia de tierras fértiles aptas para el cultivo, obviamente en comparación permanente con otras regiones que ofrecían mayores aptitudes para el desarrollo agropecuario, o la falta de ríos caudalosos o de canales de riego, o la necesidad de explorar la existencia de minerales, quizá como la única esperanza o promesa de desarrollo para estas vastas regiones y, sobre todo, la invisibilización de los pobla-

dores, especialmente de las poblaciones indígenas que, en un período abrumadoramente corto, van a atravesar diferentes conquistas, dominios de distintas culturas y civilizaciones e, incluso, el control de distintos países.

Esta región pasó de estar bajo el dominio y control de Bolivia y Chile a estar bajo el de la Argentina, y estamos hablando de comienzos del siglo XX. De este modo se va a constituir un sujeto, que va a ser visto y nombrado durante un período relativamente prolongado como “pequeño productor de subsistencia”, criador de ganado menor, trabajador temporario en distintos momentos, tanto en la zafra como en el inicio de los complejos azucareros del NOA o en los complejos mineros. Es ocupante de zonas marginales, aspecto que predominará durante un período relativamente importante, teniendo en cuenta que estos pequeños productores ocuparon estas regiones marginales desde el punto de vista productivo o, por lo menos, desde las principales posibilidades de desarrollo planteadas en esos momentos. Hasta no hace mucho tiempo eran ocupantes de tierras de muy débil disputa que es en lo que a mí me interesa poner el acento en esta presentación, ya que la continuidad histórica nos va a presentar, inaugurando el actual período democrático, una región marcadamente empobrecida, con esos pequeños productores en franco proceso de desarticulación de los complejos productivos predominantes en el NOA, fundamentalmente del azucarero, fruto de lo que se vio como un exitoso proceso de mecanización, y posteriormente de desarticulación del complejo minero, con la crisis de la minería que se profundiza en los noventa, principalmente por la desregulación y el ingreso de la minería del estaño, lo que va a provocar el cierre y la quiebra de muchas empresas mineras de la región, como Mina Pirquitas o Minera Aguilar.

112

Entrando en los noventa observamos una agudización de la desigualdad y de la pobreza, y como contexto que seguramente ustedes han mencionado (en el documento “Los 40 años de democracia y las políticas agrarias”) y que me interesa destacar. Tras el Consenso de Washington se plantea una nueva etapa de desarrollo del capital, esta vez un capital en fase de transnacionalización y de valorización financiera, de agudización de la concentración de la riqueza, e irrumpen nuevos modos de construir sentido a gran escala y de pensar la estrategia de instalación política a través de la denominada “globalización” como una nueva promesa de

desarrollo y de formas de vida. Se plantean nuevas contradicciones también entre esta nueva forma de capital financiero y aquel capital industrial rezagado, entre los Estados como una vieja forma de organización y esta globalización que se instala en el mundo. Lo destaco porque en este contexto se va a dar un hecho muy significativo para las comunidades, que tiene que ver con la sanción de una Constitución que va a consagrar un cambio fundamental de paradigma en materia de derechos humanos indígenas a partir del artículo 75, inciso 17, que va a reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios argentinos y va a plantear el derecho a la educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento de la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que adicionalmente ocupaban, la regularización y entrega de otras tierras aptas para el desarrollo humano, y que ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos.

Hay, además, un aspecto que me interesa destacar sobremanera, que va a plantear un nuevo marco que asegura la participación de los pueblos en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten, más allá de que las provincias puedan ejercer también y de manera concurrente estas atribuciones. Todo esto, sin duda, va a generar condiciones fundamentales para el fortalecimiento de una identidad que, si bien no era nueva, de algún modo estaba encubierta, debilitada, invisibilizada, poco reconocida. En un tiempo cortísimo se inaugura, así, un vertiginoso proceso de fortalecimiento de la identidad indígena, de una nueva categoría desde la cual se va a promover la organización en los territorios del NOA, una organización que, fundamentalmente, va a estar orientada o traccionada por la lucha por la tierra y por el agua, en primer lugar, y posteriormente por la lucha por los otros recursos del territorio.

Esta secuencia nos parece muy importante para destacar, porque durante las décadas de los ochenta y noventa, e incluso en la primera del nuevo siglo, hubo muchos intentos de ONG y de organizaciones sociales para promover la organización a través de movimientos sociales de tipo campesino o de organización de masas con otra identidad cultural. Sin embargo, entendemos que esas formas de organización, que fueron muy importantes y que coexisten con las que vienen de otras tradiciones, han sido muy útiles para el acceso a recursos y a proyectos, y a

nuevas formas de financiamiento que trajo este período, pero el lugar desde donde podemos situar la organización para la lucha por los derechos del territorio y de sus pobladores es sin duda la organización a partir de lo indígena en el lugar. Esto puede ser habilitado por las nuevas formas de contexto, pero también por la movilización de los pobladores que de alguna manera habían sido históricamente cercenados o impedidos de poder expresar su identidad y sus manifestaciones culturales.

Se inaugura así entonces un período de fortalecimiento y visibilización de las comunidades, pero, y de alguna manera ya lo destacué, no sin que sean necesarias algunas disputas por los territorios que ocupaban. El nuevo siglo, y sobre todo los 40 años de democracia, encuentra a las comunidades originarias ya no en territorios marginales sino en territorios ricos en recursos estratégicos, en una franca disputa por un territorio que puede seguir siendo yermo, pero no por eso menos estratégico, demandado y observado por el poder mundial, desde una firme identidad cultural. Podríamos decir que este aspecto se ha inaugurado en nuestro país, pero no necesariamente en la región, ya que es reconocido el rol de las comunidades originarias en otros países de Latinoamérica en la defensa de sus territorios, en una situación de franca disputa por el lugar donde viven, sin duda en una lucha evidentemente desigual.

Finalmente, para no abusar más, quisiera decirles que omití algunas referencias por esta situación de participar desde una videollamada, ya que podría haber mostrado algunos datos sobre los cuales apoyar esta presentación, y fundamentalmente las referencias a muchos autores que han trabajado sobre estos temas, así que hasta acá sería mi presentación. Muchísimas gracias.

## María Florencia Marcos

**E**sta mesa tiene como título “Los pequeños y medianos productores agropecuarios en los 40 años de democracia: problemas y propuestas”. Voy a centrar mi presentación en los cambios y las continuidades en las políticas de desarrollo rural, que se produjeron a nivel nacional, desde el regreso de la democracia. Especialmente, voy a focalizar en aquellas acciones que se movilizaron desde el Estado nacional a través la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, con todos sus cambios en la forma de nominación, con una breve mención de una acción gestada desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Antes de avanzar, quiero aclarar una cuestión fundamental para que estas acciones hayan sido posibles, ninguna política ocurre solo por una acción burocrática normativa. Detrás de cada una de estas iniciativas que voy a mencionar, para la producción del problema que hace posible la política, hay trabajadores técnicos/as de las instituciones y hay organizaciones del sector rural agrario pujando por aquello donde es necesario intervenir.

Primero, voy a mencionar al INTA, porque es allí donde se encuentran las primeras acciones planeadas y planificadas para el sector minifundista (voy a intentar utilizar las propias categorías con las que, desde las políticas, se ha denominado al sector para ser fiel a los relatos de época en la institucionalidad estatal). Aquí encontramos al pionero Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas (Programa Unidad de Minifundios) y el Proyecto Mujer Rural. La Unidad de Minifundios se creó en 1987, hace 36 años, y estuvo orientada a brindar asistencia técnica y capacitación a productores minifundistas. La pobreza rural en el país se relaciona, desde el programa, con la alta incidencia del minifundio en la estructura agraria. En el programa aparecen dos cuestiones que veremos como continuidad: la asistencia técnica al sector y la capacitación. Estas son asumidas, desde el programa, como dos obstáculos que están presentes en los contextos de productores/as minifundistas, quienes son descritos, además, como sujetos que cuentan con escasos recursos naturales, parcelas pequeñas, una tenencia de la tierra precaria y falta de tecnología (tal como se expone en el documento de 2011).

Una de las finalidades de Unidad de Minifundios fue la búsqueda de equidad social y el fortalecimiento de las organizaciones, cuya falta fue marcada, también, como una debilidad. La promoción de grupos se pensó para la autogestión, comercialización y la industrialización.

A diferencia de otros que voy a mencionar, actualmente, el programa es parte de las acciones de extensión y desarrollo rural del INTA.

El Proyecto Mujer Rural, en el que la misma institución estuvo vinculada junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), es otro de los programas que aparecen en los primeros años de democracia. Si bien hay existencia de documentos en los que, desde 1984 se empieza, desde el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem; hoy ONU Mujeres), a presentar la idea; es en 1989 cuando se ejecuta el programa. La experiencia piloto de este fue en Cachi, Salta, para luego escalar a las provincias del noroeste argentino. Personalmente, este programa llamó mucho mi atención cuando descubrí su existencia, el modo en que es relatada la posición de las mujeres de sectores subalternos, en el campo argentino, es llamativo: se describen sus aportes tanto al trabajo productivo como reproductivo, la carga laboral no remunerada y la baja participación en los espacios de conducción de las organizaciones. Desde los enfoques de género en desarrollo, pioneros para la época, se describe también el rol de los varones en las familias minifundistas.

Con este programa vemos aparecer un actor más que no mencioné al principio, las agencias de cooperación y financiamiento que operan en el nivel transnacional de gobierno. A lo largo de la década de 1990 estas van a estar más presentes en la producción de políticas de desarrollo rural.

Minifundios dejó instalada la idea de la intervención desde la asistencia técnica y la capacitación (con énfasis en la tecnología), ambas cuestiones son también tomadas por el Programa Social Agropecuario (PSA), que se crea en el año 1993 desde el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y, más específicamente, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Al mismo tiempo que el PSA, se



creó el programa Cambio Rural, orientado a productores/productoras en vías de capitalización.

A mi criterio, el PSA fue uno de los programas más importantes de desarrollo rural que se producen a nivel nacional por varias cuestiones: su continuidad en el tiempo (de 1993 a 2013), la planta técnica-administrativa profesional que se involucró para su funcionamiento y su orientación al armado de grupos. A diferencia de Minifundios, vale aclarar que este programa tuvo un componente de financiamiento para grupos de productores. En una primera etapa, se trataba de créditos y, luego, incorporaron los aportes no reintegrables.

La población objetivo de este programa fue definida como minifundista. El PSA era un programa con alcance nacional cuya propuesta, por lo que se anuncia en sus documentos, es un modelo de gestión en el que se articulan diferentes niveles de gobierno (considerado acá: nación, provincias y municipios) y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, cooperativas, grupos de productores, entre otros).

En el documento sobre los dos años del programa, de 1995, se describe a los beneficiarios como productores con escasa disponibilidad de tierra y capital:

son productores con escasez de tierra o con tierras marginales, tienen poco capital, trabajan en forma directa en la explotación de base de mano de obra familiar; tienen bajos ingresos, migran estacionalmente para emplearse de forma precaria, soportan largos períodos de desocupación –subocupación– con sobreocupación en momentos de cosecha.<sup>1</sup>

En los documentos, que se producen en la década de 1990 (tanto los que describimos de Minifundios como del PSA), encontramos las categorías que hacen referencia a los productores a partir de la carencia de sus medios económicos, del acceso a la propiedad de la tierra, de la falta de recursos naturales, de la imposibi-

---

<sup>1</sup> Programa Social Agropecuario (1995). Dos años del Programa Social Agropecuario. Documento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

lidad de ser sujetos de crédito, entre otros factores, más que en su carácter de productores agropecuarios.

En este mismo período aparecen en el programa un grupo de población que se define como “prioritaria”. Fue así como las mujeres, los jóvenes y los pueblos originarios (bajo la categoría de aborígenes o indígenas) pasaron a ser descritos en este contexto.

De esto también es heredero el proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios, más conocido como PROINDER. Este programa se produce a fines de la década de 1990 y se asienta bajo la estructura administrativa del PSA y se financia, en gran parte, con dinero del Banco Mundial. Este programa se ejecutó en dos partes, la primera entre los años 1998 y 2007 y, la segunda, denominada adicional, se desarrolló entre los años 2008 y 2012.

Entonces, las personas beneficiarias del programa fueron definidas del mismo modo que en el PSA, pero sí contamos, a partir de la documentación producida desde esta acción estatal, con descripciones más acabadas sobre quiénes son beneficiarios/as.

Me interesa resaltar que la población es definida como minifundista, pequeños productores familiares y, en menor medida, hay alguna nominación como campesinos/as. Todavía estamos en la década de 1990, algunas categorías con las que hoy estamos familiarizadas no van a aparecer en escena. Y, como afirman algunos autores/as que se dedican profundamente a estas cuestiones, la descripción de los beneficiarios era desde sus condiciones de carencia.

Vamos a pasar a la siguiente década, vamos a llegar a los veinte años de democracia, en la etapa que otras estudiosas/os han denominado “la etapa de los programas”. Pero, a principios de 2000 estamos ante otra Argentina y otra región, cuya influencia fue central para pensar otros modos de concebir, desde la política, a la población.

Aún tenemos PROINDER, PSA y la Unidad de Minifundios, pero hay un evento que instalaría nuevos sentidos. En el MERCOSUR se crea, en el año 2004, dentro de la comisión de comercio, la Reunión Especializada Sobre Agricultura Familiar (REAF). Espacio donde se vinculan las organizaciones del sector de la agricultura familiar y los gobiernos para la producción de políticas en forma dialogada. Se convoca a organizaciones del sector para que asistan a las reuniones de la REAF y también van a estas reuniones funcionarios y técnicos. Es, por esta influencia regional (donde Brasil tiene un papel protagónico) que el tránsito del modo de descripción de los beneficiarios, a partir de la nominación agricultores familiares, se iba a volver cada vez más corriente.

Bueno, llegamos a los 2000, en esta primera década ocurren varios eventos, además de la REAF, que son vitales para la producción y reproducción de la política de desarrollo rural en la Argentina. Luego de lo que todas/os conocemos como la “crisis del campo”, las movilizaciones contra el proyecto de retenciones móviles a la exportación, tenemos un hito central, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Unidad burocrática que, si bien hay muchos que afirman que se crea más bien por efecto del conflicto entre la mesa de enlace y el gobierno, considero que hay múltiples condiciones que hicieron posible su existencia, una de ellas, la capacidad técnica que existía en el PSA y el PROINDER, la experiencia de varios programas de desarrollo rural ejecutados para regiones específicas, la REAF y, también, las organizaciones del sector rural subalterno que pujaban por una mayor institucionalización desde el Foro de la Agricultura Familiar, creado entre 2005 y 2006.

En el año 2008 los programas que he referenciado aquí, que estaban dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, quedan dentro de la estructura de la nueva Subsecretaría. Un año después, en 2009, se crea el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), en la que se alojaría administrativamente el PROINDER.

La etapa institucional está dada por estos cambios a nivel burocrático y por la transformación que implicó el modo de concebir estos sujetos del desarrollo rural que fueron nominados como agricultores familiares.

Este concepto es más abarcativo que los anteriores. Desde los documentos producidos por la Subsecretaría, se advirtió que permite incorporar las actividades agrícolas, ganaderas, pecuarias, pesqueras, forestales, los procesos agroindustriales y artesanales y los que son “tradicionales” de caza y recolección y, también, el turismo rural.

Los incorporados en esta noción son también los pobladores rurales pobres no agrarios, que son aquellos que presentan necesidades básicas insatisfechas con miembros ocupados en actividades no incluidas en la definición de agricultura familiar.

El trabajador transitorio agropecuario que, por definición, tiene una inserción laboral inestable en el mercado de trabajo rural, combinando períodos de desocupación, subocupación y ocupación, también es incluido en la categoría de agricultor familiar.

Otra cuestión para destacar de esta etapa es la creación del Monotributo Social Agropecuario (MSA), asociado al Registro de los Núcleos de la Agricultura Familiar.

Entonces estamos ante un beneficiario que dejó de ser descrito por sus carencias y ahora se pone el acento en sus capacidades productivas, al menos en las narrativas. En 2012 hay otro cambio a señalar, se termina de ejecutar el PROINDER y cambia el subsecretario de Agricultura Familiar, pasa la conducción de Gerardo Guillermo Martini a Emilio Pérsico. Y, un año después, en 2013, se terminaría la ejecución del PSA, pasando a concentrarse la política, no en la forma de programas, sino en la Subsecretaría con sus diversas especializaciones en su interior.

El año de la agricultura familiar decretado por la ONU y la FAO, 2014, recibe al sector con otras novedades. Se crea el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, como contraparte del diálogo entre el Ministerio y las organizaciones, allí participan agrupaciones campesinas, de pueblos originarios, de mujeres rurales, de pescadores, entre otras; en este mismo año, se crea la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y, en diciembre, se aprueba la Ley 27118 de Reparación Histórica a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Los avances en función de ampliación de la convocatoria a quienes conforman la agricultura familiar, la producción de “nuevos” temas que impactan en la vida de los sujetos ligados a cuestiones de género, al ambiente, fueron avances que podemos distinguir en este último período descrito, en el que, por ejemplo, las acciones en favor de la agroecología han tomado más impulso y se incorporan narrativas en pos de la soberanía alimentaria.

Entre fines de 2015 y 2019 podemos encontrar un retroceso en el campo de la política de la agricultura familiar, no solo porque perecen estos temas en lo discursivo, sino porque esta etapa está surcada por lo que algunas autoras/es han llamado la desinstitucionalización y, yo agregaría, la desmovilización de la política desde las unidades burocráticas estatales, que fue acompañada y profundizada por despidos masivos del personal técnico.

En esta etapa no solo el Ministerio fue renombrado como “Agroindustria”, sino también, y especialmente, lo que era la SAF entra en una etapa signada por la demora en el nombramiento de un secretario (quienes trabajamos allí en esa época esperamos más de quince días hasta saber quién iba a estar a cargo) y la falta de acción de lineamientos para el sector. El primer impacto, vuelvo a repetir, fue el despido de los técnicos/as que, en un primer momento, se hace con más fuerza en las provincias y, dos años después, en 2018, se haría presente también en las oficinas centrales de la Secretaría.

Ese mismo año se elimina el MSA, a pesar de las movilizaciones del sector y el reclamo de los y las técnicas que trabajaban de forma conjunta. Y, ya que menciono la eliminación de esta política de eliminación, también en este período fue modificada la ley de extranjerización de la tierra, sumado a que, al momento de asumir el gobierno, la Alianza Cambiemos elimina y reduce derechos de exportación sobre productos primarios y agroindustriales, realizando así una transferencia de ingresos a los sectores más concentrados del agro.

Además de la falta de lineamientos políticos-técnicos y el vaciamiento de trabajadores/as, la institución entra en una quietud al renunciar el primer secretario

de esta etapa y, luego, la Secretaría de Agricultura Familiar se convierte en la “Secretaría de Agricultura Familiar, coordinación y Desarrollo territorial”.

Una cuestión que quiero indicar, en función de algo que mencioné al principio, en la producción de la política estatal no solo hay funcionarios y personal técnico, sino también hay organizaciones, agrupamientos, que forman parte de los modos en que se producen los problemas que justifican la acción de una política estatal. A menudo, cuando cambian las gestiones ejecutivas, se suelen hacer lecturas sobre de dónde vienen los funcionarios, cuál fue su trayectoria, etc. En esta época, quizás con menos eco en los medios masivos de comunicación, quienes fueron secretarios, ministros, subsecretarios, también venían de sectores organizados del agro argentino, quizás siendo el caso más emblemático el de Luis Miguel Etchevehere (SRA) que asume el rol de ministro ante la renuncia de Buryaile (CRA).

Antes de pasar a los últimos cuatro años, quiero resaltar otro evento del sector de la agricultura familiar, el Foro Agrario Soberano y Popular, realizado en mayo del año 2019. El Foro congregó una gran cantidad de organizaciones, haciéndose presentes, de forma destacada, las organizaciones de los cordones hortícolas del Gran Buenos Aires y Gran La Plata, que entraron en los últimos años en un proceso de organización vertiginoso, planteando nuevos temas ligados al desarrollo rural y la producción de alimentos.

El Foro Agrario duró dos días, a través de lo dicho por muchos expositores/as y en los distintos grupos de trabajo, se elaboraron propuestas para “otro gobierno”, repito, fue a principios de mayo de 2019, no se sabía aún quién integraría la fórmula que ganaría las elecciones.

122

Un exfuncionario dijo, en uno de los paneles, dos cosas que me quedaron resonando hasta hoy, la primera fue que se habían quedado cortos, “absolutamente cortos” (en la etapa anterior) dijo; la otra cuestión fue: “no aportamos un mango sustancial al desarrollo de la verdadera producción”. Y, en ese Foro, se escuchaba desde el público una demanda fundamental del sector que no nombré hasta ahora, que fue un pedido por una reforma agraria.

Para diciembre de 2019 entramos a otro escenario. En este gobierno, se volvió a recuperar la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena; me cuesta un poco hablar de los primeros momentos por el efecto de la pandemia, pero, se volvieron a poner en marcha algunas acciones que ya eran parte de la SAF, como un nuevo impulso al Registro Nacional de la Agricultura Familiar y el Registro de la Organizaciones de la AF, pero también aparecen programas ligados al arraigo y el abastecimiento local y el programa nacional de titulación y arraigo rural. Y, a finales del año pasado, en noviembre de 2022, nos encontramos en el boletín oficial con la creación del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena que, además de la aplicación de La ley 27118, se produjo como un organismo descentralizado, con autarquía económica y financiera, personería jurídica propia y capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado.

Es necesario indicar que es en este último período que se reglamentaron algunos artículos de la mencionada ley.

Para finalizar, quiero marcar una continuidad en estos 40 años de democracia en las políticas para la agricultura familiar, y es que desde la institucionalidad estatal se resalta y marca el problema del acceso a la tierra como una de las principales condiciones que obstaculizan el desarrollo del sector y, la gran deuda de la democracia reside ahí, que no han habido acciones concretas y masivas que den respuesta al principal problema que es enunciado, no solo por dirigentes de organizaciones que pertenecen al sector, sino también por funcionarios y personal técnico. Permanecer en la tierra, fortalecer el arraigo, realizar prácticas de producción agroecológica que tiendan a la soberanía alimentaria, que sean sostenibles y sustentables, requiere, para su éxito, de tener asegurada la tierra y el lugar para vivir.

Entiendo que no es una solución sencilla, y también que planteos de estas características implican una confrontación para la que nunca existe una “correlación de fuerzas” suficiente. Pero la distribución desigual de la propiedad de la tierra en la Argentina fue planificada y es una permanencia que tenemos desde el siglo XIX y, como vimos en los resultados del último censo agropecuario, continúa hasta nuestros días. Muchas gracias.

## Pedro Peretti

**M**uchísimas gracias por la invitación. Las dos exposiciones anteriores que tuve oportunidad de escuchar fueron muy interesantes. Yo fui parte del proceso que explicó la compañera (el de la evolución de las políticas para la agricultura familiar). El campo nacional y popular siempre compró “a libro cerrado” las políticas de la derecha. Eso es el peronismo desde el ‘83 hasta la fecha. Hubo una lucha muy dura contra la agricultura familiar. No querían aceptar el término porque decían que era brasileño. Es así por nuestras relaciones con organizaciones brasileñas durante mucho tiempo, y en ese país hubo políticas diferenciadas durante la experiencia de Lula. El proceso que describió la compañera es muy interesante.

En primer lugar, quiero aclarar que estamos en el medio de un contexto político electoral. La agricultura es parte de eso y el resultado electoral de ese proceso va a tener mucho que ver con qué tipo de agricultura y ganadería queremos para los próximos años. Mi opinión es que nunca estuvimos tan cerca de tener un presidente nazi en la Argentina, cosa que es muy importante describir con exactitud porque no es una metáfora sino una verdad porque desde la “superioridad estética”, vender órganos o pibes y decir todas las barbaridades que se dicen a discutir la supremacía de la raza aria no hay mucha distancia. Estamos al borde del nazismo en la República Argentina y, por lo tanto, mi posición está circunscripta a que desde ahora y hasta que se cuente el último voto, Massa es el mejor candidato del mundo, Axel es el mejor gobernador del mundo y Wado de Pedro es el mejor candidato a senador. Todo está circunscripto a que ganemos las elecciones y después que contemos el último voto vamos a discutir hacia adentro, si ganamos, cuál es el gobierno y cuál es la orientación de la Secretaría de Agricultura, y, si perdemos, veremos cómo nos reconfiguramos. Esas son las conclusiones que sacamos de donde vengo, la Jornada de Capacitación del Movimiento Campesino e Indígena, que sucedió la semana pasada.

Es muy importante que tengamos en cuenta eso y algunas cuestiones que planteaban las compañeras, fundamentalmente, Florencia. El campo nacional y popular



no discute políticas agropecuarias. ¿Cuándo fue la última vez que se discutieron? La última vez que se discutió de verdad la política agropecuaria fue con Giberti. Estaba viendo el excelente trabajo que hicieron acá por los 40 años<sup>2</sup> y pensé que desde que en septiembre de 1974, en que se presentó el proyecto de ley agropecuaria y la renta normal y potencial de la tierra, no hay un debate agropecuario fuerte y firme. Ahí empezó a organizarse la oligarquía para pegar fuerte con el golpe del '76, en el que el sector agropecuario y las corrientes del ruralismo fueron claves para el golpe de Estado. No vamos a hacer mucha historia, pero es muy importante que tengamos en cuenta que es la última vez que se discute la política agropecuaria. A partir de ahí cedimos y compramos a libro cerrado como si fueran propias las políticas del neoliberalismo en materia agraria, especialmente el peronismo. Los trabajos que se vieron en los últimos tiempos hablan de un “peronismo para el campo”, y lo que se vio en estos últimos tres años en la Secretaría de Agricultura es que siempre trataron de quedar bien con la Mesa de Enlace.

Les dijimos a muchos funcionarios, a mis queridos amigos que forman parte de la Secretaría de Agricultura, y no sacamos ni un fiscal. Yo vivo ahí, me muevo ahí, y cuando les nombrás la “K” sacan la piedra, el revólver, lo que tengan a mano. En la última elección en la provincia de Buenos Aires hubo un joven que me planteaba algo así como “¿cómo puede ser que un kirchnerista gobierne la Pampa húmeda?”. Necesitamos una política agropecuaria propia a partir de un debate propio, y a partir de estas cuestiones tenemos que entender algunas cosas centrales. El chacarero, el que labura en el campo, no existe más. Es como el gaucho, un mito. Este chacarero es como aquel gaucho que construyó la oligarquía como un mito. Es un mito de las políticas agrarias que son fundamentalmente porteñocéntricas, desarrolladas desde la Capital Federal sin ningún anclaje en el interior profundo de la Argentina. El 90% de los funcionarios de la Secretaría de Agricultura tiene residencia en la Capital. Eso no nos sirve. No vamos a discutir el arraigo desde ese lugar sino desde los territorios propiamente dichos. Nosotros, durante muchísimo

---

<sup>2</sup> Se refiere al documento: Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti (agosto de 2023). “Los 40 años de democracia y las políticas agrarias. Declaración de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti”. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iade.org.ar/noticias/los-cuarenta-anos-de-democracia-y-las-politicas-agrarias>.

tiempo, no encontramos un veterinario que se fuera a vivir a Máximo Paz, donde yo vivo. Nos movimos hasta que encontramos uno en La Plata. Los veterinarios y los ingenieros agrónomos que tenemos viven en Buenos Aires. Si estudiaste esas carreras, ¡andá a vivir al campo!

Es increíble: lo mismo pasa con los médicos. Más de sesenta pueblos en el interior profundo de la Argentina, en Santa Fe, no tienen médico rural a domicilio. Para nosotros, encontrar a un médico en Máximo Paz es un problema. Ni siquiera una enfermera, porque la Argentina es un país rural sin debate agropecuario y profundamente urbanizado. El 92% de nuestra población vive en grandes ciudades. En el campo te plantean que no se sienten seguros. Tómense el trabajo de ver las denuncias de los que sufren la inseguridad en el campo. No puede haber seguridad si se despopló todo el interior profundo para ir a este modelo de sojización con concentración de tierras y rentas que se desarrolló a partir de los noventa con Menem, Cavallo y Felipe Solá, que liquidaron más de 200.000 chacritas, pulverizando más de 900.000 puestos de trabajo, lo cual devastó el interior y no dejó nada. Uno recorre kilómetros y kilómetros y no encuentra ni una perdiz. Si te pasa algo y no tenés señal de celular, te quedás a vivir ahí. ¿Cómo vas a tener seguridad en esos inmensos territorios? Un silobolsa de soja tiene setecientos quintales, vale siete millones de pesos y está solo, a no ser que quieras que el Estado te ponga un policía por cada uno. El silobolsa son granos. Hay que atar cabos. Hay que analizar todo el complejo agropecuario vinculado con la producción de alimentos; no podemos desvincularlo. Por eso es tan importante urbanizar el debate rural para poder visibilizar el peor problema que tienen la agricultura y la ganadería en la República Argentina, que sigue siendo el latifundio, absolutamente invisibilizado. Hoy la concentración de tierras es más grande que nunca y la política se dedica a negar sistemáticamente el problema de la tierra en la República Argentina. La compañera lo dijo muy bien: necesitamos una reforma agraria. ¿De qué manera la hacemos? Es otro debate. No necesitamos expropiar: podemos hacer un Instituto de Colonización Agraria, pero tenemos que discutir la política agraria y tener una propuesta desde el campo popular, para discutir la segmentación de las retenciones y de toda política plana. No podemos tener la misma política para todo el mundo, aun los que son estructuralmente desiguales. No se puede tratar igual al que siembra veinte hectáreas de trigo o cincuenta de soja, que son pocos, pero quedan,

que a Grobocopatel, que siembra trescientas mil hectáreas. Tenemos que analizar seriamente esta agricultura de tres pisos y ponerle nombre y apellido, desenmascararla, visibilizar el latifundio. Ya no se habla de latifundio.

Estábamos haciendo un trabajo con una compañera; ahora se usa la sigla EAP (explotaciones agropecuarias), pero hay que hablar de latifundio, de chacra, ponerles los nombres que tienen, para que se entienda políticamente, porque después viene alguien y dice que el latifundio no existe. Elisa Carrió te dice eso y que la oligarquía es cosa de viejos. El presidente de CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada) dice que lo que existe es la herencia, pero el censo dice claramente que el 0,06% de la población de la provincia de Santa Fe es dueña del 60% de la tierra productiva, y de eso dependemos cuarenta y siete millones de habitantes. ¿Cómo puede ser que el campo nacional y popular se despreocupe de ese debate? Por ahí alguien dice: “No, bueno, en realidad ...”, pero de eso depende el alimento. El 97% de los alimentos que consumimos vienen de ahí. El agua que tomamos viene de ahí. ¿Eso no merece un debate? ¿O vamos a comprar a libro cerrado, como hicimos estos tres años en que el Ministerio de Agricultura estuvo loteado desde el primer momento para el vicepresidente de la Bolsa de Cereales? Me parece que eso no tiene mucha consonancia con el campo nacional y popular.

La Secretaría de Agricultura Familiar estuvo prácticamente inactiva. Se sancionó hace ocho o diez años la ley, cuando todavía estaba Cristina Fernández de Kirchner, pero hasta ahora no se reglamentó salvo cinco artículos miserables. Para poner en marcha el Centro de Reproducción de Semillas Nativas y Orgánicas no mandan la plata, pero hoy anuncian que tenemos que gastar sesenta y cinco millones de dólares para importar el 50% de semillas de alfalfa, con todo el desarrollo que ha tenido el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y con todas las cooperativas que producen semillas de alfalfa. El 85% de las semillas de huerta que usamos son importadas. ¿Cómo puede ser? Las noticias de hoy hablan de un importante aumento del pimiento. Este gobierno se dice nacional y popular, pero son unos inútiles: digámoslo con todas las letras. Hagámonos cargo de eso. Si el pimiento, la lechuga y la acelga ponen en jaque a un gobierno nacional y popular somos unos inútiles. Nosotros hicimos una experiencia gracias al gran ministro del Interior que tenemos, Wado de Pedro. Hace dos años que la lechuga está al mismo

precio, \$ 200, y ganamos plata. Es una tontería hacer lechuga. La acelga viene “guacha” y aumentó un 1.800%. ¿Todavía seguimos discutiendo con los mismos tipos de la misma manera? ¿No será hora de que cambiemos? Nadie habla de hacer una reforma agraria, una revolución agraria, ni de expropiar nada. Tenés 800.000 millones en LELIQ. Tomá una parte de eso y hacé lo que hizo Cristina Fernández en 2015 cuando les dio créditos a los sectores productivos, poniendo un invernadero por pueblo, y así garantizamos la soberanía alimentaria.

¿Cómo puede ser que la leche valga lo que vale? Cresud tiene un tambo con seis mil quinientas vacas tabuladas, pero después no te quejes de lo que vale la leche si no le ponemos un límite a ese tipo de cosas. ¿Quién hace el pimiento? El 70% de la producción lo tiene una empresa que se llama Salvita. ¿Saben dónde lo hacen? En Embarcación, a 1360 km de Buenos Aires. En camión se tarda un día y medio, ¿ustedes piensan que esa irracionalidad de la economía agraria no la pagamos en el precio? El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional es inflacionario porque te obliga a devaluar todos los meses. El 50% de la logística es en dólares. Cada vez que tocás el dólar va a los alimentos. O parás ese asunto y lo hacés de otra manera o date cuenta de que no vas a poder controlar la inflación por el lado de los alimentos. Por eso somos el país de América, después de Venezuela, que tiene la inflación en alimentos más alta, y el cuarto en el mundo, y somos productores del 100% de los alimentos que consumimos. Evidentemente, estamos haciendo algo mal, y eso merece que lo debatamos y lo discutamos. Si no lo hacemos nosotros desde el campo nacional y popular, la derecha no lo va a hacer. Esa es nuestra responsabilidad. No es culpa de la CIA ni del Mossad, ni del imperialismo norteamericano. Es parte de nuestra propia negligencia. El tema de los alimentos hace a la gobernabilidad. Eso es clave, porque dependemos del precio de los alimentos para que la gente nos vote. ¿Por qué piensan que perdimos cuatro millones de votos? ¿Cuál es la insatisfacción? Es que no podemos darle a la gente lo que corresponde y por eso no nos vota. Nosotros tenemos que ir a elecciones cada dos años y el “círculo rojo” no va nunca.

Nuestra garantía de gobernabilidad está en que nuestra gente coma tres veces por día, como corresponde. No es una boludez. No hay que subestimar ese tema. Eso no se consigue transando con los monopolios sino contra ellos. Los monopolios

son parte del problema político en la República Argentina, porque fijan el precio de los alimentos. Eso hay que entenderlo. No es con la Mesa de Enlace sino con la Mesa Agroalimentaria. Hay que hacer otra política, con otros actores. No se cambia el sistema de producción de alimentos de un día para otro. No se hace bajando una palanca. Uno empieza a cambiar cuando toma la decisión política de hacerlo y pone toda la plata en lo nuevo, tratando de que lo que se va lo haga con el menor daño posible. Acá esa decisión nunca estuvo y es lo que tenemos que discutir. Nosotros necesitamos discutir otra política agropecuaria.

Acá lo tenemos a Omar Príncipe, que está en Bases Federadas, un nuevo nucleamiento que nos genera esperanza. Necesitamos discutir una nueva institucionalidad, el “otro campo”, por llamarlo de alguna manera. Nosotros necesitamos que la Cátedra Giberti, la Mesa Agroalimentaria, la Unidad Federada, nos sentemos y participemos del debate ideológico sobre la agricultura. Necesitamos dar un debate ahí, porque si no lo damos estamos perdiendo cien a cero. Necesitamos modificar el lenguaje con el que nos dirigimos a la sociedad y dejar de encubrir el problema que tenemos con la producción agraria. No podemos hablar más con el eufemismo. El eufemismo es una práctica del imperialismo que ha dado resultados extraordinarios, porque para lo único que sirve es para ocultar las cosas. Hablemos con precisiones. ¿Cuántos son los que hacen el 50% de la soja y cuántos el 10%? ¿Cuáles son los productores chicos y cuáles los grandes? Dame precisiones de cómo es esta agricultura de tres pisos, en donde la propiedad de la tierra está cada vez más concentrada. Hay diez o quince mil tipos, que son los contratistas rurales, y el resto son pools de siembra o megaprodutores. En el medio de la sequía que hemos tenido este año, en la que hemos perdido 20.000 millones de dólares, los arrendamientos rurales aumentaron un 15%, producto de la presión de los pools para ir ahí y desplazar a los pequeños productores. El mejor gobernador que tiene la Argentina, que es Axel Kicillof, instrumentó un programa especial para el fortalecimiento de los pequeños productores agropecuarios para tratar, dentro de sus posibilidades, de que sigan siendo productores agrarios.

Debemos discutir todas estas cosas relacionadas con la producción agropecuaria en la Argentina, dándonos una política que nos permita atar cabos. La agricultura tiene una razón que debemos discutir, que es la que el diario La Nación viene plan-

teando: productores o financistas. La derecha quiere que el productor sea financista. La soja, el maíz o el trigo son instrumentos para generar dólares y eso va al colchón o se fuga. Para nosotros la agricultura es una cuestión ética, que tiene que ver con alimentar a la población. Si nosotros sostenemos eso, le ponemos un uno. Luego la agricultura puede ser más o menos amigable con el medio ambiente: a eso le ponemos un cero, y tenemos diez. Puede ser más o menos depredadora, y le ponemos un cero. Ya tenemos cien. Puede ser de mayor volumen o de menor volumen, y le agregamos otro cero, y llegamos a mil. En cambio, si le sacamos el uno, la cuestión ética, la agricultura para alimentar a la población, todo lo demás queda en cero y ya no tenemos agricultura. Eso es lo que está pasando hoy: no tenemos agricultura. Muchísimas gracias.

## “Ojos que no ven, corazón que no siente”: la equidad y la desigualdad en la apropiación del agua subterránea en la región pampeana<sup>3</sup>

Constanza Riera

**S**abemos que una característica del régimen climático en la región pampeana es la alternancia entre ciclos húmedos y secos con una marcada variabilidad (Sierra, 2022). En los últimos años venimos atravesando un período de bajas precipitaciones que dio origen a una sequía. Según los datos disponibles, esta empezó en el año 2020 y se prolongó hasta abril de este año, convirtiéndose en la peor seca registrada, especialmente por su duración récord de alrededor de tres años.<sup>4</sup> Dicha sequía fue particularmente dañina por el impacto en los cultivos en la zona núcleo, de modo tal que para la campaña 2022/2023 se estima que la pérdida fue de cerca del 40% de la producción granaria.<sup>5</sup> En términos económicos, esta significó la caída de los rendimientos, de las divisas y de las retenciones.<sup>6</sup> En este contexto resulta ineludible explorar qué papel tiene el riego complementario en la agricultura extensiva pampeana y qué implica su adopción para la agricultura familiar.

---

<sup>3</sup> Agradezco la sugerencia del título al Dr. Juan Pablo Matta en el contexto de los comentarios que realizó a mi trabajo en las VII Jornadas de Antropología Social del Centro Prof. Hugo Ratier en la Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires (UNICEN), Olavarría, en septiembre de 2023.

<sup>4</sup> Mesa Nacional de Monitoreo de Sequías, informes mensuales 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/d\\_ed/sequia/](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/d_ed/sequia/).

<sup>5</sup> Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) (9 de marzo de 2023). “El costo de la sequía 2022/23 ya asciende a más de US\$ 14.140 millones para los productores de soja, trigo y maíz”. Informe semanal.

<sup>6</sup> Según el mismo informe de la BCR, se estimaba que el ingreso de divisas caería en 2023 cerca de US\$ 20.000 millones y que el Estado nacional dejará de percibir por retenciones unos US\$ 3900 millones.

**Imagen 1.**

Imagen de equipo de riego por pivote central sobre cultivo de papa



Fuente: captura propia en trabajo de campo. Córdoba, 2016

El riego mecanizado con uso de agua subterránea para cultivos extensivos es una tecnología que empieza a ser incorporada a la producción pampeana de forma significativa a mediados de la década de 1990 con el objetivo de morigerar los impactos de esta variabilidad climática (Riera y Barrionuevo, 2015). Su adopción surge como una necesidad emergente del proceso de agriculturización que abarca a gran parte del país. Reconocer este fenómeno supone, en primer lugar, dimensionarlo para sopesar su relevancia y significación. Sin embargo, los datos sobre riego con agua subterránea en el país muestran distintos grados de falencia. El Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002 y el CNA de 2018 pueden servir para hacer una primera aproximación al fenómeno, aunque muestran severos problemas de cobertura y confiabilidad de la información subestimando la superficie irrigada (Soverna, 2021).





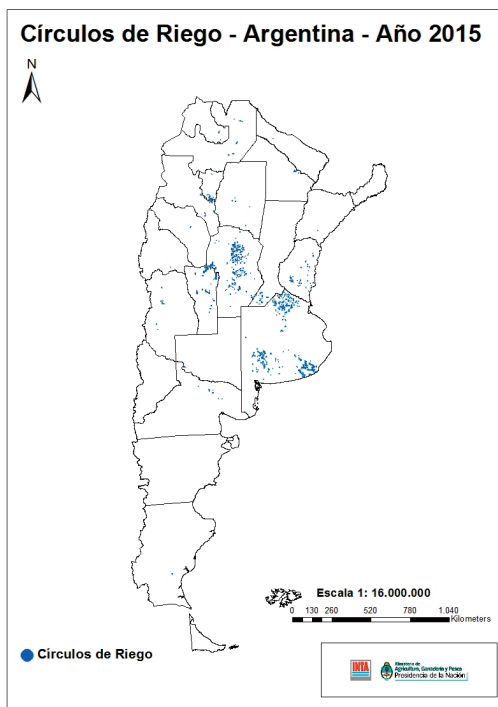
Ante estas dificultades, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), desde el Instituto de Clima y Agua de Castelar, viene haciendo un relevamiento a través de imágenes satelitales de riego por pivote central desde el año 2011, registrando su evolución a nivel nacional para el período 1995-2015.

Según este relevamiento, se observa que la expansión de esta tecnología fue vertiginosa, en especial a partir de la primera década del siglo XXI (gráfico 1). Para 2015, se regaban casi 390.000 ha,<sup>7</sup> siendo Buenos Aires y Córdoba, dos de las principales provincias pampeanas, las que mayor superficie bajo este sistema de riego tienen (alrededor del 40% y 30%, respectivamente) (mapa 1 y gráfico 2).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> El CNA 2018 contabiliza 246.501,70 ha de riego por aspersión a nivel nacional. Le faltan 150.000 ha.

<sup>8</sup> De nuevo, el CNA 2018 contabiliza casi 84.000 ha para Buenos Aires versus 147.000 del relevamiento del INTA y 74.000 ha para Córdoba versus 110.000 del INTA.

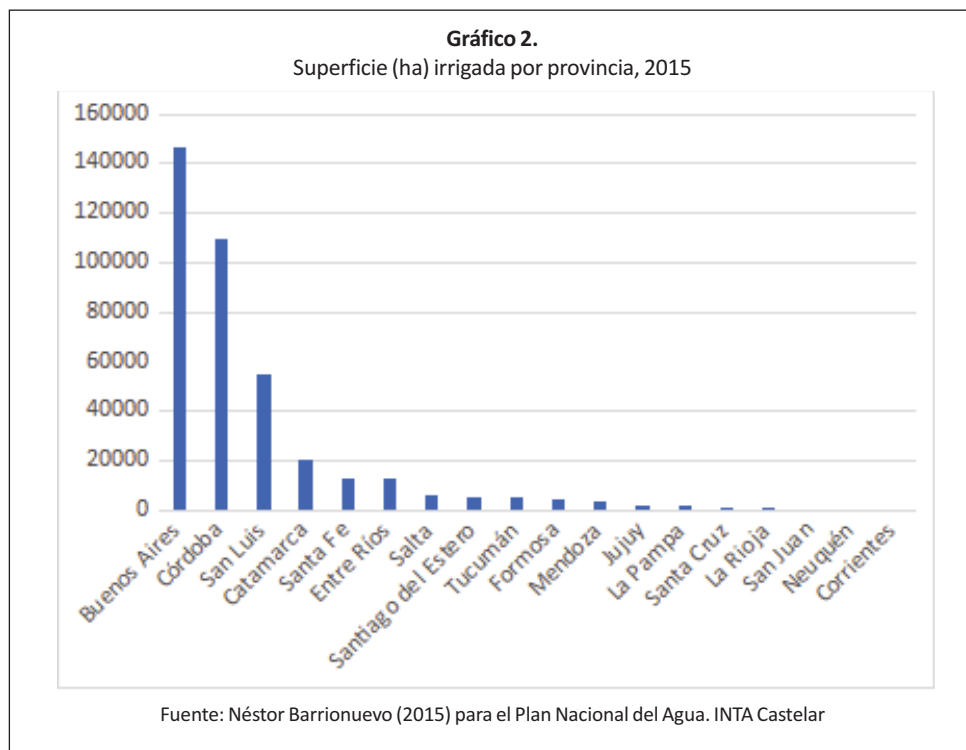
**Mapa 1.**  
Mapa de distribución espacial de superficie irrigada en la Argentina, 2015



Fuente: Néstor Barrionuevo (2015) para el Plan Nacional del Agua. INTA Castelar

Estos datos no dejan de ser sorprendentes en parte porque se trata de un fenómeno que algunos caracterizan como “revolución silenciosa” (Llamas, 2007). Dicho silencio radica en gran medida en su invisibilidad: un atributo que es inherente a las aguas subterráneas, un recurso oculto a simple vista que hace que tenga bajo nivel de consideración social y que se lo perciba solo si falta.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Según Llamas (2011), un ejemplo de esta invisibilización se dio en la Declaración Ministerial del Tercer Foro Mundial del Agua (Kioto, 23 de marzo de 2003), suscrita por más de cien “ministros del agua”. Allí, “la expresión aguas subterráneas ni siquiera se mencionó. Lo mismo ocurrió en la equivalente Declaración del Cuarto Foro Mundial del Agua (Ciudad de México, 23 de marzo de 2006)”.



Así, el recurso hídrico se extrae, se valoriza y se apropia en la producción agrícola de forma inanonciada. Y esto es posible porque los acuíferos tienen la particularidad de ser horizontales con una ocurrencia distribuida en tres dimensiones –largo, ancho y espesor– que brinda oportunidades de acceso abierto para todos los interesados, al menos en principio. Ello conlleva un tipo de uso descentralizado. Los agricultores individualmente y de forma privada pueden hacer perforaciones para riego con independencia unos de otros y sobre un área de extensión significativa, siempre que cuenten con el capital necesario para hacerlo.

Además de no ser directamente observable, el agua subterránea posee caudales relativamente lentos. Esta característica “invisible de distribución lenta” implica que el recurso sea susceptible a la explotación cortoplacista bajo una dinámica en la que “el que primero llega, primero accede” (Villholth et al., 2017).

Y, finalmente, los acuíferos son heterogéneos, es decir que varían en su dimensión espacial, en su rendimiento y en su perfil de recarga. Todas características sobre las que se tiene escaso y desigual nivel de conocimiento. La complejidad aumenta cuando consideramos que los usuarios también difieren en sus atributos socioeconómicos y culturales y en sus necesidades y perfiles productivos.

En situación de abundancia, ello implica una distribución teóricamente equitativa entre quienes están sobre el acuífero con una lógica menos marcada de aguas arriba-aguas abajo, típico de las fuentes de agua superficial. Pero ¿qué pasa cuando esto no sucede en contextos de sequía? ¿La equidad se sostiene? ¿Dónde, cuándo y cómo emerge la desigualdad?

En el contexto de la agricultura pampeana, es la mediana y gran producción capitalista la que dispone del capital necesario para hacer la inversión en riego y acceder a los acuíferos, incluso a los más profundos. Además, quienes hacen las inversiones de riego son generalmente aquellos que son propietarios de sus tierras, con la excepción de algunos casos muy particulares (como la producción de papa en el sudeste de la provincia que tiene su propia dinámica de uso del espacio marcada por las exigencias agronómicas de un cultivo trashumante (Riera y Natenzon, 2023)).

Este proceso de valorización del agua subterránea para la producción agraria fue llevado adelante de manera privada e individual por los regantes, sin que existan conocimientos precisos sobre las características de los acuíferos, sus dinámicas de recarga o umbrales de agotamiento. Y esta dinámica no ha sido exclusiva de la Argentina, sino que se replica con bastante generalidad en todo el mundo. Ante el interrogante sobre cuáles son las consecuencias de estas extracciones, lo primero que nos preguntamos es con qué otros usos compite, ya que se trata de un recurso signado por la rivalidad.

En la región pampeana, el agua subterránea no solo abastece al riego extensivo y complementario. También es el agua que abastece a la ganadería y a la producción hortícola. Es la principal fuente de abastecimiento de muchas ciudades y pueblos. Y cuando no es la fuente principal, complementa otras fuentes superficiales ante

eventuales bajas de nivel o problemas de contaminación. También abastece a usuarios residenciales que no cuentan con conexión a la red de agua potable en las márgenes de las ciudades, caseríos y pueblos.

Así, los acuíferos funcionan como una reserva de agua que puede estar disponible en momentos de sequía. Sin embargo, las fuentes de agua superficiales y subterráneas están interconectadas. Y esto genera algunas dificultades poco estudiadas. Regionalmente es conocido el caso del valle del río La Ligua, en Chile, donde la producción de palta para exportación en las laderas del valle sobre la base del riego con agua subterránea disminuyó los caudales del río, afectando los derechos de agua de los pequeños productores campesinos del fondo del valle (Budds, 2009, 2012). Pero no es el único ejemplo, y la dinámica de competencia entre la extracción de agua subterránea y el uso del agua superficial de los ríos es una problemática común por el acceso al agua siempre que convivan ambos sistemas, como en los oasis irrigados de Mendoza, San Juan o La Rioja (Miranda, 2009).

El aumento de las extracciones –que se intensifican en momentos de sequía– hace descender las napas, afectando los pozos más superficiales y también los flujos de base de arroyos y ríos y se deja a los usuarios con infraestructuras más frágiles sin agua o con agua de peor calidad (por concentración de sales o trasvasamiento de aguas subterráneas ante el aumento de la presión por las extracciones que, además, generan contaminación).

Esto puede afectar tanto a usuarios residenciales como a productivos, como la sequía de pozos en La Plata, Balcarce y Mar del Plata. En esta última se debieron profundizar o encadenar nuevas perforaciones,<sup>10</sup> dado los problemas de abasteci-

---

<sup>10</sup> Algunos artículos de la prensa digital que documentan esta escasez son: Moreno, C. (24 de diciembre de 2022). “La Plata en emergencia: ‘Nunca vi un clima tan seco’”. El Día. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2022-12-24-2-10-37-la-plata-en-emergencia-nunca-vi-un-clima-tan-seco-informacion-general>; Redacción de 0221 (3 de marzo de 2023). “Ola de calor y sequía: 50 escuelas de La Plata tienen problemas por la falta de agua”. 0221.com.ar. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2023-3-3-15-19-0-ola-de-calor-y-sequia-50-escuelas-de-la-pata-tienen-problemas-por-la-falta-de-agua>; Redacción de El Día (15 de febrero de 2023). “Para tener agua de pozo hay que bajar a 60 metros y exprimir más el bolsillo”. El Día. Disponible en:

miento notablemente más visibles por la competencia con la horticultura periurbana y la industria turística que aumenta su demanda, especialmente, en épocas de mayores temperaturas y escasez de precipitaciones.

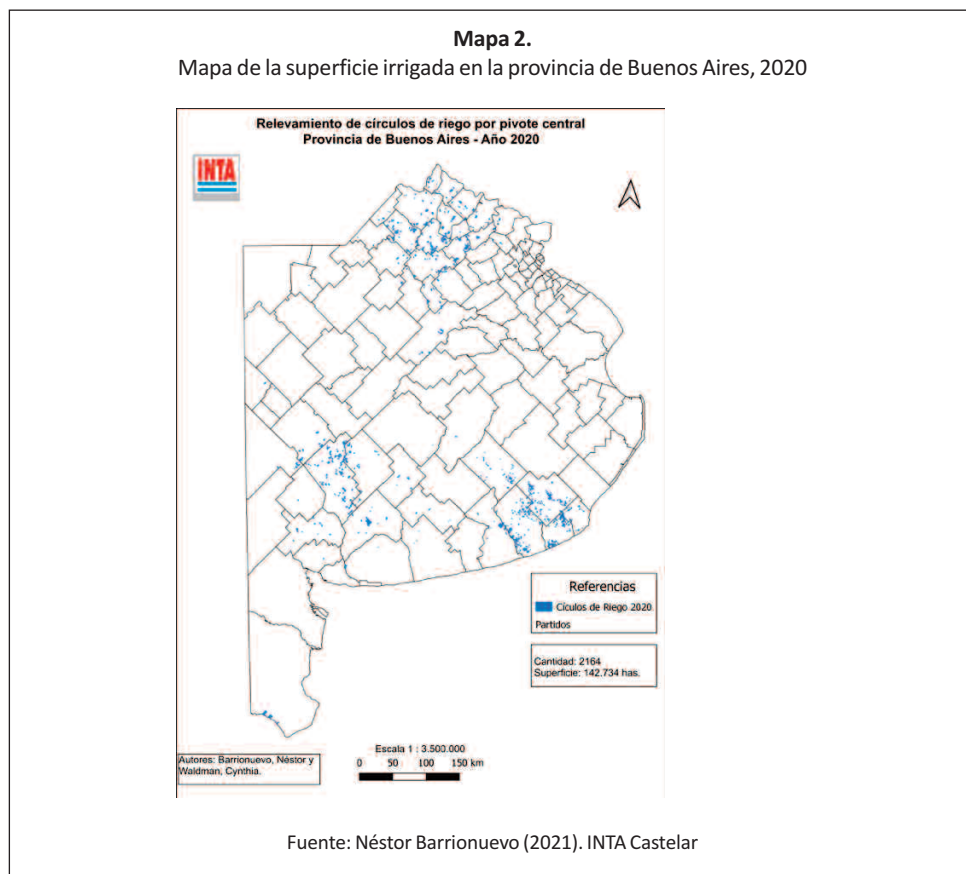
En este sentido, las grandes extracciones de agua subterránea suponen una dinámica (macro)ecológica difícil de observar y de impacto incierto. Esta competencia por el uso de un recurso no regulado afecta a la producción agrícola familiar especialmente en la horticultura, la ganadería y la producción agroecológica. La interdependencia implica competencia y los conflictos muchas veces, aunque no son aparentes, existen de forma puntual cuando la sequía disminuye la disponibilidad de recurso. La falta de conocimiento –sobre disponibilidad, dinámica y uso, o el nivel de las extracciones de los grandes usuarios– y la ausencia de administración generan las condiciones para que todo esto ocurra, aunque el responsable identificado generalmente sea “la naturaleza”, la sequía, o el cambio climático.

En la provincia de Buenos Aires, al igual que sucede a nivel nacional, la gestión está más orientada a avanzar en las obras de provisión de agua potable y saneamiento, dejando poco espacio para la atención del uso productivo del agua. Así y todo, el uso de los recursos hídricos para agricultura está regulado desde 1999 por el Código de Aguas provincial, específicamente, la Ley 12257/99. Este código, sumado a otras resoluciones y decretos, compone un marco regulatorio de difícil implementación y que se traduce en escaso o nulo cumplimiento.

En la práctica, los recursos hídricos subterráneos son de acceso libre para sus usuarios. Eso hace que las perforaciones en la provincia de Buenos Aires sean clandestinas o estén en condición de “ilegalidad”. La única gestión efectiva del re-

---

<https://www.eldia.com/nota/2023-2-15-2-39-54-para-tener-agua-de-pozo-hay-que-bajar-a-60-metros-y-exprimir-mas-el-bolsillo-la-ciudad>; Redacción de La Vanguardia (7 de enero de 2022). “El Cruce: piden por el uso racional del agua”. La Vanguardia. Disponible en: <https://www.diariolavanguardia.com/noticias/31645-el-cruce--piden-por-el-uso-racional-del-agua/>; Redacción de Quédigital (7 de enero de 2021). “En medio de los reclamos por los cortes, OSSE habilitó nuevos pozos de agua”. Quédigital. Disponible en: <https://quedigital.com.ar/sociedad/en-medio-de-los-reclamos-por-los-cortes-osse-habilito-nuevos-pozos-de-agua/>; Rivas Molina, F. (6 de marzo de 2023). “El campo argentino se seca”. El País Argentina. Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2023-03-05/el-campo-argentino-se-seca.html>.



curso por parte de la Autoridad del Agua, órgano de aplicación del código de agua, se limita a tomar la declaración voluntaria de las perforaciones activas para cobrar un canon por derecho de uso.

En este sentido, los atributos del agua subterránea –heterogeneidad, ubicuidad e invisibilidad–, que se erigen a partir de aspectos físicos, no son neutrales. No porque no sean atributos que emanen de su materialidad, sino porque estos son traducidos culturalmente en rasgos que favorecen una forma de explotación capitalista del recurso y su consecuente depredación (Walsh, 2022).

Entonces, luego de 40 años de democracia, ¿en qué situación estamos con respecto al desarrollo institucional necesario para gestionar los recursos hídricos en la provincia con mayor superficie irrigada del país? Como argumentamos en otro trabajo (Riera y Calvo, 2022), en la provincia Buenos Aires la gestión de agua subterránea para riego es anómica, atomizada, anárquica. Las prácticas de riego de los regantes de la provincia de Buenos Aires se caracterizan por el acceso libre y abierto al recurso hídrico subterráneo, sin control, conocimiento o administración.

No hay norma que regule la administración del agua, ni legal ni moral, justamente porque no hay una noción de bien o mal que normativice la práctica de riego. Estas responden al criterio individual de cada regante, principalmente en función de una lógica económica de maximización de rendimiento, control de los costos y cuidado del suelo, principal activo en la producción, por el peligro de sodificación que representa regar con una calidad de agua “no óptima”. En cualquier caso, las ecuaciones de uso de los regantes no contemplan la racionalización del agua como elemento a tener en cuenta.

Al no haber administración del recurso, el uso del agua subterránea es anómico porque carece de un poder que regule y ordene las prácticas de los individuos, que les dé un sentido y limite la ambición individual de sus usuarios. Sin incentivos para la declaración de pozos, ni una estructura institucional que incluya y comprometa a los usuarios, las iniciativas de regulación se presentan en forma de pequeños relatos curiosos que, desde el punto de vista de los usuarios, ilustran el carácter irracional e ineficiente del Estado. Por ello, la mínima normativa que existe formalmente sobre este uso es de carácter anecdótico. Es decir: accidental, no planificada y está ligada a las vicisitudes de los vínculos personales entre algunos regantes con capacidad de lobby con los agentes estatales encargados de la gestión del recurso.

La llamada “gobernanza del agua” subterránea para riego –un conjunto de actores, organizaciones, instituciones y acuerdos tácitos y explícitos que, por acción u omisión, dan forma a este uso particular del recurso (Villholth et al., 2017)– adquiere estas características: atomizada, anómica y anecdótica. Como consecuencia, no hay gestión colectiva del recurso y la aparente equidad se transforma en desi-



gualdad de quienes están en peores condiciones para enfrentar las sequías: agricultores familiares y usuarios domiciliarios sin capacidad de inversión para competir por el recurso.

Atender esta situación en procura de mayor justicia hídrica requiere de voluntad política y decisión para ordenar el uso del recurso, regularlo y gestionarlo. Ello mínimamente supone:

- Inversión en investigación que pueda avanzar en el conocimiento del recurso. En algunos casos, gestionar el procesamiento de datos que ya podrían estar disponibles, estableciendo acuerdos con privados que ya han realizado inversiones para registrar datos de los niveles freáticos.
- El desarrollo de un marco normativo práctico que contemple la heterogeneidad de los acuíferos, sus usos y usuarios.
- El diseño de una estructura institucional que incorpore a los regantes, los haga partícipes y responsables de forma colectiva del cuidado de los acuíferos.
- La voluntad de sancionar el incumplimiento de la normativa con medidas de fácil aplicación.

## **Bibliografía**

Budds, J. (2009). "Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile". *Geoforum*, vol. 40, n° 3, 418-430.

\_\_\_\_ (2012). "La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile". *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 52, 167-184.

Kemper, K. E. (2007). "Instruments and institutions for groundwater management". En Giordano, M. y Villholth, K. (eds.), *The agricultural groundwater revolution: Opportunities and threats to development* (pp. 153-172). Reino Unido: Centre for Agricultural Bioscience International (CABI).

- Llamas, M. R. (2007). "Aguas subterráneas: de la revolución silenciosa a los conflictos clamorosos". *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, vol. 101, n° 1, 175-181.
- Miranda, O. (2009). "Trayectoria tecnológica y uso del agua en la agricultura argentina bajo riego". Presentado en el 53 Congreso Internacional de Americanistas. "El acceso al agua en América: historia, actualidad y perspectivas", julio. México.
- Riera, C. y Barrionuevo, N. (2015). "La expansión del riego por aspersión en dos áreas agroecológicas de la provincia de Córdoba (1997-2011)". *Estudios Socioterritoriales*, vol. 18, 115-147.
- Riera, C. y Calvo, A. (2022). "La gobernanza del agua subterránea para riego en la provincia de Buenos Aires: entre lo anecdótico y lo anómico". Presentado en el XI Congreso Argentino de Hidrogeología, del 25 al 28 de octubre. Buenos Aires, Bahía Blanca.
- Riera, C. y Natenzon, C. (2023). "Los problemas ambientales de la agricultura trashumante bajo riego: conflictos e incertidumbres por el uso del agua subterránea en el sudeste bonaerense". Presentado en las VII Jornadas de Antropología Social del Centro Prof. "Hugo Ratier", del 27 al 29 de septiembre. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Olavarría.
- Shah, T. (2007). "Groundwater: A global assessment of Scale and Significance". En Morden, D. (ed.), *Water for Food. Water for Life* (pp. 395-424). Londres: Earthscan.
- Sierra, E. (2022). "El ciclo de lluvias de la región pampeana". *Producir*, vol. 21, n° 370.
- Soverna, S. (coord.) (2021). Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti" (CLEAHG). *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IADE.
- Villholth, K. G.; López-Gunn, E.; Conti, K.; Garrido, A. y van der Gun, J. (eds). (2017). *Advances in groundwater governance*. Reino Unido: CRC Press.
- Walsh, C. (2022). "Beyond rules and norms: Heterogeneity, ubiquity, and visibility of groundwaters". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, n° e1597.