

# Centro de Estudios de la Argentina Rural



## Agricultura familiar y políticas públicas en Argentina

Family farming and public policies in Argentina

### **Diego A. Cabrol**

Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba; Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

[diegocabrol@gmail.com](mailto:diegocabrol@gmail.com)

### **Felicitas Silvetti**

Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba.

### **Gustavo Soto**

Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba.

### **Daniel M. Cáceres**

Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Cuadernos del CEAR, N° 8  
Diciembre de 2020

Cabrol, D.A.; Silvetti F.; Soto, G. y Cáceres, D.M. (2020). Agricultura familiar y políticas públicas en Argentina. *Cuadernos del CEAR*, N° 7. Diciembre, 2020, CEAR-Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://cear.blog.unq.edu.ar/documentos-del-cear/>

# Agricultura familiar y políticas públicas en Argentina<sup>1</sup>

## Resumen:

La agricultura familiar en Argentina y en América Latina en general, ha tenido en las últimas décadas un proceso de visibilización y valoración muy importante. Las discusiones en torno a su conceptualización y funciones, tanto en el sector agropecuario como para las poblaciones urbanas, ha impulsado iniciativas para generar condiciones que permitan su subsistencia. Un análisis de las políticas públicas sobre la ruralidad argentina de los últimos 30 años, permite observar que este sector ha estado subrepresentado. En consecuencia, durante esas décadas la concentración de la propiedad de la tierra y la pérdida de unidades productivas han perjudicado particularmente a los agricultores familiares. Sin embargo, en la última década, han existido importantes iniciativas para la sanción de políticas públicas focalizadas y diferenciadas que favorezcan a la agricultura familiar. Algunas de esas políticas han llegado a ser sancionadas pero su implementación todavía es insuficiente. Sin embargo, el saldo organizativo del sector durante los últimos años establece una base para lograr una mayor representatividad e incidencia en las políticas públicas a futuro.

## Abstract

Family farming in Argentina and in Latin America in general, has had a very important process of visibility and appreciation in recent decades. The discussions around its conceptualization and functions, both in the agricultural sector and for urban populations, have promoted initiatives to generate conditions that allow their subsistence. An analysis of public policies on the Argentine rurality of the last 30 years shows that this sector has been underrepresented. Consequently, during those decades the concentration of land ownership and the loss of productive units have particularly affected family farmers. However, in the last decade, there have been important initiatives for the enactment of focused and differentiated public policies that favor family farming. Some of these policies have come to be

sanctioned but their implementation is still deficient. However, the organizational balance of the sector in recent years, establishes the basis for achieving greater representation and incidence in future public policies.

**Palabras clave:** Concentración de la tierra, Políticas rurales, Estructura agraria.

**keywords:** Land concentration, Rural policies, Agrarian structure.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en el 1º encuentro “hacia la definición de una agenda de investigación” en el marco de Foro Para el Agro Argentino (FoPAr), realizado el 10 y 11 de diciembre de 2020 y organizado por Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR) de la Universidad Nacional de Quilmes y el Grupo de Investigación y Extensión en Historia Regional (GIEHR) de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

## Introducción

El establecimiento de una definición sobre la agricultura familiar ha resultado ser un asunto complejo. Schiavoni (2010) afirma que la agricultura familiar en Argentina es una categoría en construcción para la que se ponen en juego perspectivas e intereses de científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias. La heterogeneidad socioeconómica y cultural que caracteriza al sector entre los países de América Latina se replica al interior de cada uno de ellos (Salcedo y Guzmán, 2014). Además, la información primaria disponible para caracterizar al sector es escasa o incompleta, lo que dificulta la elaboración de una definición contundente. Sin embargo, para los países de la región, el establecer un concepto de agricultura familiar se expresa como una necesidad cada vez más manifiesta, no sólo como categoría de análisis sino particularmente como base para la elaboración de políticas públicas.

La agricultura familiar en Argentina y el Latino América en general, se la vincula con distintos aspectos de la ruralidad que dependen de ella: la seguridad alimentaria, generación de empleo agrícola, mitigación de la pobreza, conservación de la biodiversidad y tradiciones culturales (Salcedo y Guzmán, 2014). Sin posicionarse desde una distinción taxativa, se reconoce que en términos generales la producción de alimentos básicos de consumo local/regional y con mayor diversidad de rubros están vinculados con las actividades de la agricultura familiar (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Por otro lado, la agricultura empresarial está más vinculada a la producción de commodities de exportación. Esta distinción sobre los rubros productivos presenta excepciones, particularmente para el caso argentino (Roman, 2014).

Un estudio publicado por FAO establece que, en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, la agricultura familiar contribuye con más del 50% del empleo del sector agropecuario (Salcedo y Guzmán, 2014). Para Argentina ese valor se encuentra en el 53% (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Esto es particularmente significativo si se considera que ese empleo rural se ubica en el 13% de la superficie agropecuaria (en base a datos del informe de Salcedo y Guzmán, 2014). Esta

vinculación con el empleo rural, es la que a su vez explica por qué, la exclusión y desaparición de unidades productivas familiares están vinculadas a un aumento de la pobreza y el desempleo rural, así como procesos migratorios hacia los centros urbanos.

Numerosos trabajos destacan a la agricultura familiar como proveedora de alimentos y con un papel importante en las estrategias de seguridad (y soberanía) alimentaria (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Soares (2001) define como “la multifuncionalidad de la agricultura familiar”, al aporte que esta significa para la reproducción socioeconómica de las familias rurales, la promoción de la seguridad alimentaria (para las mismas familias y la sociedad en su conjunto), sostener el tejido social y cultural y a preservar los recursos naturales. Incluso autores como Loewy (2008) afirman que la agricultura familiar presenta características, en términos de desarrollo local, identidad territorial y capacidad de resiliencia, que la hacen compatible con el desarrollo de una comunidad sustentable. En el caso argentino, estas afirmaciones aplican sólo parcialmente y parecerían desconocer la enorme heterogeneidad del sector. Sin embargo, se rescata de esos análisis el ampliar el criterio que evalúa la importancia del sector agropecuario en Argentina sólo en función de su capacidad de producir divisas sin ponderar la importancia de estimular la agricultura familiar para potenciar funciones que le son propias.

### **La complejidad del concepto de agricultura familiar:**

La AF comprende un amplio conjunto de actores que han recibido variadas identificaciones (campesinos, minifundistas, pequeños productores, productores agropecuarios pobres) no necesariamente compatibles entre sí. Se trata de familias rurales, trabajadores y productores agropecuarios diferenciados por su identidad, formas de vida, estrategias de sobrevivencia, inserción productiva, grados de capitalización; habiendo sido algunos de ellos, además, sujetos de políticas públicas en diferentes momentos de las

respectivas historias nacionales (Manzanal & Schneider, 2010).

El concepto de agricultura familiar en América Latina tiene antecedentes en Europa, donde a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, veían en el campesinado (*la paysannerie*) un elemento de estabilidad y cohesión social (Maletta, 2011). Pero, el primer registro del concepto en sí (family farming) según De la O y Garner (2012) proviene de Estados Unidos y se caracterizaba por la dependencia de la mano de obra de la familia. Un aporte importante en el estudio del trabajo familiar en el entorno rural surge a comienzos del siglo XX, cuando Chayanov (1974) desarrolla la denominada “teoría de la unidad económica campesina”, describiendo su modo de organización, sus relaciones de producción, su vinculación con el sistema económico y las implicancias de ello para las economías de los países. Estudiando la producción campesina, destacó la importancia del trabajo familiar en este tipo de unidades productivas (Chayanov, 1974). Esta particularidad de la forma social de trabajo familiar, diferencian a los agricultores familiares de las formas de producción típicamente capitalista, presentando características sociales y económicas propias (Barril y Almada, 2007).

Durante la mayor parte del siglo XX el concepto más utilizado y desarrollado para hacer referencia a este actor en particular fue el de campesino. Caracterizados por el trabajo familiar, algunos autores incluyeron en esta categoría a productores con algún grado de capitalización y contrato de mano de obra asalariada (e.g., Azcuy Ameghino, 2007 diferencia campesinos parcelarios, campesinos medios y campesinos ricos o aburguesados). Hasta fines del siglo XX, la agricultura familiar -aún denominada comúnmente sector campesino- pasó inadvertida en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe y no fue sino hasta la primera década de este siglo que el concepto de agricultura familiar se comenzó a utilizar en forma más generalizada en la región (Salcedo y Guzmán, 2014).

Este rescate del concepto de agricultura familiar en el siglo XXI se relaciona con una definición

operativa para visibilizarlo principalmente como sujeto de políticas públicas diferenciadas. A su vez, comienza a producirse una transición desde la denominación de “agricultura familiar” a la de “agricultores familiares” para expresar su heterogeneidad.

La importancia de este sector se acopla con el relativamente reciente auge que perspectivas como la agroecología y la soberanía alimentaria que se están generando desde la región. Distintas organizaciones de productores, técnicos y municipios se están comenzando a nuclear alrededor de la importancia de promover la agroecología, visibilizando las problemáticas vinculadas a la agricultura industrial empresarial y demandando políticas y acciones dirigidas a sostener y fortalecer alternativas agroecológicas. En este contexto, la agricultura familiar tiene una oportunidad para posicionarse como el sector que puede llevar adelante este modelo productivo de manera sustentable.

### **Políticas públicas y su impacto en la agricultura familiar en Argentina**

Para comprender la trayectoria de los agricultores familiares en Argentina y considerar los efectos de las políticas públicas en el sector, se analizarán algunos procesos de las últimas tres décadas, en función de su importancia y de la información disponible para su estudio. Para esto, se considerará el período desde la aplicación de la Ley de la Convertibilidad del Austral (Ley N° 23.928/1991). Durante la última década del siglo pasado se comenzaron a manifestar con más fuerza, en Argentina y en América Latina en general, políticas neoliberales que involucraron procesos de reforma estructural de los Estados. Así como la mayoría de los países periféricos del mundo, Argentina realizó profundos procesos de reforma estructural, impulsadas por el Banco Mundial que implicaron fuertes consecuencias regresivas sobre gran parte de la sociedad. Los cambios establecidos, en el marco de las reformas estructurales del Estado, resultaron en un “crecimiento desigual y empobrecedor” (Félicz, 2005). El análisis de las reformas estructurales en Argentina se puede abordar

considerando los distintos aspectos en los que tuvieron incidencia y las medidas que marcaron la tendencia económica del país. La privatización de empresas estatales significó un traslado de capitales que pertenecían al sector público para el sector privado. Esto implicó un significativo factor de acumulación a la par que el Estado perdía activos fundamentales (Harvey, 2004). Otro elemento característico de esta década en países como Argentina, fue la desregulación de la economía. Un hito importante de este fenómeno para el sector rural, fue el decreto de Desregulación Económica (Decreto 2.284) de 1991, por el cual se eliminaron las juntas reguladoras de la actividad agropecuaria (*i. e.*, la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes) (Giarracca y Teubal, 2010).

Como consecuencia de estas políticas, durante la década de 1990 en Argentina se asistió a un proceso de concentración de la tierra con un componente importante de desaparición de pequeños y medianos productores. La comparación de los Censos Nacionales Agropecuarios publicados por el Instituto de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) muestra que entre el año 1988 y el 2002, 88.000 unidades productivas desaparecieron como tales, lo que significa una disminución total del 21% de los productores en 14 años. Esta importante reducción en el número de explotaciones agropecuarias afectó principalmente a los medianos y pequeños productores familiares y campesinos. El 85% del total de los productores que abandonaron la actividad agropecuaria (alrededor de 75.000 establecimientos) pertenecían a este tipo de productores (Cáceres, 2015).

La Ley de la Convertibilidad del Austral, establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y el dólar estadounidense<sup>2</sup>. La ley del “uno a uno”, como se la conoció popularmente, establecía un tipo de cambio distorsionadamente alto de la moneda nacional en paridad con la estadounidense,

configurando una condición macroeconómica que no favorecía a los sectores cuya producción se destinaba principalmente a la exportación. La actividad agropecuaria en particular se encontraba en una situación en la que los costos de producción eran relativamente altos en comparación con los precios internacionales de granos y carnes (aviar y porcina). Así, el período de convertibilidad significó rentabilidades bajas en el sector agropecuario en general y en los pequeños y medianos productores en particular. En este contexto, las alternativas que surgían para mejorar rentabilidades contemplaban el aumento de superficie de producción y/o la incorporación de nueva tecnología para hacer un uso más eficiente de los recursos y mejorar los márgenes de ganancia. La producción agropecuaria extensiva de granos exportables tiene características de “economía de escala”. Esto implica que, las magnitudes de superficie y de producción de la unidad económica tienen una correlación positiva con la rentabilidad<sup>3</sup>. Ante un contexto económico como el descrito, con márgenes de ganancia limitados, las unidades productivas de menor superficie (*i. e.*, la agricultura familiar) compitieron en desventaja con las de mayores dimensiones. Este factor permite comprender, por qué la mayor parte de las unidades productivas que abandonaron la actividad y desaparecieron en este período correspondieron a las de la agricultura familiar. Estos actores que salieron del rubro productivo, vendieron o pusieron en alquiler sus campos, en el caso de haber sido propietarios de tierras, o dejaron de alquilar, en el caso de los arrendatarios. Así, productores que tenían mayor superficie productiva y capacidad económica pudieron adquirir o arrendar nuevas tierras aumentando sus ventajas comparativas. Como consecuencia de este proceso, en esta etapa se produjo una importante concentración de la producción agropecuaria nacional (Fernández, 2008).

---

<sup>2</sup> La equivalencia se estableció a razón de un dólar estadounidense por cada 10.000 Australes, que luego se equipararon a un Peso Convertible.

<sup>3</sup> Las ventajas en las economías de escala se presentan por la posibilidad de reducir los costos de producción por unidad producida. También se da que los productores más grandes tienen mayor fortaleza en capital estructural

y financiero para hacer frente a condiciones climáticas adversas, riesgos biológicos (plagas y malezas) y oscilaciones en el precio del producto (*e. g.*, la posibilidad de retener grano esperando un aumento del precio) y los insumos (*e. g.*, comprar grandes volúmenes cuando se presenta una oportunidad y acopiarlos).

La crisis económica del 2001 y el abandono de la convertibilidad, implicaron cambios importantes en las condiciones macroeconómicas de la producción agropecuaria en Argentina. El fracaso económico del proyecto precedente, reformó el paradigma económico con un fuerte cuestionamiento de las premisas netamente neoliberales, predominantes en la década anterior. Luego de la transición presidida por Eduardo Duhalde (2002-2003) resulta electo presidente Néstor Kirchner. Comienza así, desde el año 2003, un nuevo período económico-político, que se diferencia del proyecto netamente neoliberal de la década de 1990, por poseer características de carácter neodesarrollista. Una de las primeras rupturas que es importante destacar en esta etapa, es la transición de modelos desde lo que Féliz (2013) denominó “Proyecto neoliberal en Argentina” para perfilar desde 2003-2004 y consolidar en 2005-2007 un “nuevo proyecto de desarrollo capitalista periférico y dependiente”. Este proyecto sustenta sus bases estructurales de desarrollo en el sector rural, en un nuevo patrón de valorización y acumulación con características neoextractivistas, que se ha denominado “neodesarrollismo” (Féliz, 2013). Gambina (2013) afirma que la adopción del neodesarrollismo en Argentina, favoreció la inserción subordinada del capitalismo local en el capitalismo mundial. El crecimiento económico del país después de la salida de la convertibilidad, se sustentó en la ampliación de la producción de soja (y otros cultivos); en la megaminería; y en la industrialización como armaduría (caracterizada por escasos componentes locales y una importante importación de los módulos con más desarrollo tecnológico) (Gambina, 2013).

La primera etapa del gobierno kirchnerista se caracteriza por hacer uso de la capacidad productiva ociosa que había legado el período de convertibilidad y aprovechar un tipo de cambio real (post devaluación) altamente competitivo que estimulaba las exportaciones inhibiendo el crecimiento de las importaciones. En los primeros años de gobierno, con índices económicos

positivos, la tendencia de los mercados impulsaba una apreciación de la moneda nacional. Esta tendencia fue contrarrestada por una activa política del gobierno nacional que buscaba mantener un tipo de cambio real, competitivo y estable. Así, en los primeros años, desde el Estado se promovió la compra de divisas por parte del Banco Central, manteniendo el tipo de cambio artificialmente alto y competitivo. Esta condición del tipo de cambio, generó para Argentina nuevas oportunidades de inserción en los mercados internacionales ya que brindó mayor competitividad a muchas de las producciones nacionales. Entre éstas, se destacan los rubros agropecuarios, particularmente los *commodities*, pero también a algunos productos regionales (vid, frutas de pepita, citrus y ciertos rubros hortícolas de exportación como la frutilla) (Morandi, 2017). El importante aumento del precio internacional de los *commodities* agrarios en combinación con la fuerte devaluación de la moneda nacional, significaron para la actividad agropecuaria un incremento en los ingresos y una reducción en los costos de producción que dependían de la economía local (Cáceres, 2015). Estas condiciones implicaron un importante aumento en el margen de ganancia de gran parte de los productores agrícolas, pero también configuraron un sector agropecuario altamente competitivo que excluía a quienes no conseguían equiparar las condiciones de los actores con mayor estructura productiva. Muchos productores familiares, no sólo no resultaron beneficiados por esta situación, sino que en general fueron perjudicados por el avance del agronegocio sobre sus territorios (Cáceres, 2015). Reflejo de estas condiciones favorables para el sector agropecuario capitalizado, particularmente el empresarial, se observa un aumento considerable del valor de la tierra (en pesos y en dólares) tanto en zonas productivamente muy aptas y con buenas condiciones agrícolas, como en regiones que productivamente pueden ser consideradas marginales<sup>4</sup> (Gras y Cáceres, 2017). Acompañado

---

<sup>4</sup> El aumento de la rentabilidad de las producciones agropecuarias en general, y agrícolas en particular, sumado a la implementación de nuevas tecnologías, estimularon la expansión del territorio ocupado por

cultivos anuales de cosecha en lo que se dio a llamar un proceso de “agriculturización”. La producción ganadera, en consonancia con un proceso de intensificación productiva que contemplaba principalmente el

de este aumento en la rentabilidad agropecuaria, desde el gobierno nacional se implementaron impuestos a la exportación de granos cuya tasa incrementó gradualmente. Fue en este contexto de aumento de las retenciones, que en el año 2008 surge un fuerte conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con algunos actores del sector agropecuario, particularmente los vinculados a las principales entidades rurales que nuclean al sector empresarial y familiar capitalizado de productores (*i. e.*, la Sociedad Rural Argentina, la Federación Agraria Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas y CONINAGRO). Estas entidades conformaron un espacio que se dio a llamar la “Mesa de Enlace”, que funcionó para unificar la comunicación con la prensa y las negociaciones con el gobierno nacional.

Las retenciones habían tenido aumentos desde el año 2002 hasta comienzos de 2008, cuando llegan a un máximo, que para la soja correspondía al 35%, 28% para el trigo, 25% para el maíz y 32% para el girasol (Resoluciones 181-182/2008 Ministerio de Economía y Producción). Ese mismo año, desde el ejecutivo nacional, se presenta un proyecto de “retenciones móviles” en el que la alícuota recaudada estaría vinculada a los precios internacionales de los distintos productos. Esta medida, buscaba regular los efectos en la economía interna del aumento sostenido del precio de los *commodities* internacionales mientras que reforzaba la recaudación impositiva al sector agroexportador. A raíz del descontento que había generado el aumento gradual de las retenciones durante los años anteriores y la nueva propuesta que implicaba aumentos de las alícuotas de continuar la tendencia internacional de valorización de estos rubros, las entidades rurales reaccionan rechazando la aprobación de la ley y confluyendo en la Mesa de Enlace. Ésta, junto a otros actores políticos y de los medios de comunicación, finalmente lograron evitar que se aprobara el proyecto del ejecutivo nacional. Durante este proceso, los medios masivos

---

incremento en la suplementación en la dieta (cuya expresión más consumada es el feed-lot), empezó a desplazarse a territorios con mayores restricciones productivas o disminuir la superficie ocupada en zonas

de comunicación se refirieron a los sectores capitalizados del sector rural, reunido en la Mesa de Enlace, como “el campo”. Así, se invisibilizaba al resto de los actores subalternos del territorio rural argentino como campesinos, indígenas, trabajadores rurales y la agricultura familiar dedicada a productos regionales (Barri y Wahren, 2013).

Tanto el Gobierno Nacional, como los sectores organizados en torno a la Mesa de Enlace, no cuestionaron, durante la disputa de poder, la continuidad del modelo de producción agropecuaria centrado en el cultivo de *commodities* en la Argentina. El conflicto estaba en establecer qué sector se apropiaría de la renta producida (Barri y Wahren, 2013). Sin embargo, es interesante destacar que a raíz de este conflicto y la resistencia que surgió a la propuesta, desde el gobierno nacional realizaron modificaciones importantes al proyecto original (que no fueron implementadas ya que el proyecto nunca fue aprobado). Entre estas modificaciones se encuentra la diferenciación entre productores según sus condiciones económicas y de comercialización. Particularmente se proponía un escalonamiento progresivo de las comisiones según las escalas de producción y la distancia a los puertos, persiguiendo la reducción de la presión impositiva en las unidades productivas de la agricultura familiar y/o con costos de transporte más elevados (Resoluciones 284-285/2008 Ministerio de Economía y Producción). Es interesante destacar que, de haberse aprobado el proyecto con las modificaciones finales, una gran mayoría de productores sojeros medianos y chicos pertenecientes a la agricultura familiar, se hubiesen visto beneficiados por las ventajas impositivas que estaban incluidas en la última versión del proyecto (Barri y Wahren, 2013).

La identidad de “granero del mundo”, y la adhesión social que suscitó el “conflicto del campo” en el año 2008 por parte importante de la población urbana (Giarracca et al., 2008), indican la trascendencia de la imagen de este sector por parte de la población.

más productivas. Este desplazamiento generó que también se incrementaran los valores de tierras que no eran aptas para la agricultura pero que empezaban a ser demandadas para ganadería.

El revés legislativo que implicó el rechazo del proyecto de retenciones móviles, la consolidación de un sector opositor en el marco de la mesa de enlace y la implicancia tanto económica como simbólica que tiene el sector rural en Argentina motivaron la discusión de políticas específicas de amplio consenso entre la comunidad.

Casi inmediatamente después del conflicto de 2008 se discute el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo Y Federal 2010-2020” (PEAA) (MAGyP, 2011). El PEAA se presenta como un documento donde se establecen fines, estrategias y metas de producción y exportación al 2020 para los 24 complejos agroalimentarios y agroindustriales más importantes del país. Tanto objetivos, como metas e indicadores de logro, se organizan alrededor de cuatro “Fines Estratégicos”: (i) Económico-Productivo; (ii) Socio-Cultural; (iii) Ambiental-Territorial; e (iv) Institucional. Más allá de lo que ya han analizado otros autores (González et al., 2010 y CaLiSA, 2012) sobre el predominio del eje Económico Productivo y el perfil productivista<sup>5</sup> del PEAA, se evidencia que el plan no contempla problemas ya mencionados como la concentración de tierras y la exclusión de un importante número de productores principalmente medianos y pequeños (Cáceres, 2015; Gras y Hernandez, 2014). De la lectura del PEAA y declaraciones de su director (Felcman, 2011) se observa que, para este plan, el proceso de reemplazo de productores familiares por productores empresariales con mayor capacidad de inversión es un asunto no sólo inevitable sino también positivo. El plan, además de desconocer la importancia de la producción familiar en general, no menciona a los productores familiares en ningún apartado por fuera de los objetivos Socio Culturales desestimando su participación productiva en el país.

Este plan se propone cumplir con los objetivos productivos con la participación exclusiva de empresas agrarias y agroindustriales. La caracterización del empresario productor, a quien presenta como “Productor Rural del Siglo XXI” es

muy auspiciosa sobre su rol en el sector, describiéndolo como “El sujeto” responsable de la productividad y la eficiencia en el agro argentino. Tampoco hace referencia a otros problemas vinculados con la exclusión de la producción familiar como la extranjerización de la tierra, el incremento de los monocultivos y sus consecuencias, los numerosos conflictos por la tierra, etc. (González et al., 2010). En síntesis, el PEAA promueve un ideario del sector rural como un sector próspero, libre de conflictos, donde el principal actor es el empresariado agrícola.

En respuesta a esas ausencias y a raíz de reclamos históricos de sectores representativos de la agricultura familiar se aprueba en 2014 la “Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva ruralidad en la Argentina” también llamada “Ley de Agricultura Familiar”. La misma, se presenta desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como fruto del trabajo con las entidades representativas del sector. El Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (Resolución N° 571/2014) es la plataforma desde la cual se canalizó el pedido por una Ley de Agricultura Familiar.

Para caracterizar la ley se destacan algunas de las incumbencias más importantes para el desarrollo de la agricultura familiar. Primero, en lo que respecta a la tenencia y propiedad de la tierra la norma reconoce la problemática de la concentración de los bienes naturales, el desplazamiento y despojo de pequeños productores y la vulnerabilidad de quienes, por carencia económica o falta de políticas públicas diferenciadas, no lograron la seguridad jurídica, que por derecho merecen, sobre la propiedad que poseen (MAGyP, 2014). Discute sobre el papel exclusivo del mercado y del capital en la determinación de las actividades de producción y la propiedad de la tierra. Determina que la tierra es bien social, no sólo una mercancía, y crea un banco de tierras para emprendimientos productivos que promuevan el arraigo rural. Además, suspende por tres años los desalojos y

---

<sup>5</sup> El PEAA detalla los aumentos en productividad y áreas de producción de granos, de cultivos industriales, del complejo algodón, hortícola, forestal, frutícola,

vitivinícola, del complejo cárneo (bovino, porcino, avícola y ovino) y del complejo lácteo bovino.

forma una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural para encausar los conflictos en este ámbito.

Además, la ley contempla políticas de infraestructura rural y medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos esenciales en las comunidades. Particularmente en relación rol del mercado como regulador exclusivo de los rubros y formas de producción, la ley plantea iniciativas por parte del Estado para la conducción del desarrollo del sector rural. A su vez, promueve la formación de ferias locales, zonales y nacionales de la agricultura familiar para apoyar el contacto directo con los consumidores. También insta a que las instituciones públicas, prioricen la “Investigación Productiva para el desarrollo de la Agricultura Familiar y sus productos diversificados” (Art. 25), en conjunto con universidades y escuelas de educación agraria contrariando con el principio de priorización de las demandas del mercado e intereses privados en las líneas de investigación y financiamiento. Más allá de los aspectos de promoción para el sector, la sanción de esta ley tuvo la enorme limitante de nunca haber obtenido el presupuesto acordado para su funcionamiento. Esto ocasionó el descontento de gran parte de los actores que participaron en su elaboración y quienes la impulsaron en el ámbito legislativo. Incluso, ante la falta de presupuesto, se analiza que la ley se limita a ser sólo declarativa sin incidencia real en la situación del sector (Aranda, 2015).

Desde el 2015, bajo la gestión de “Cambiamos”, se asistió a un proceso de baja de retenciones y suba del dólar (particularmente del dólar oficial que pasó de menos de 10\$/USD a más de 60\$/USD en 4 años) que implicaron ventajas comerciales para la actividad agropecuaria de exportación. Sin embargo, existe una enorme dificultad para poder hacer una evaluación acabada de los efectos de las políticas públicas sobre la agricultura familiar en el territorio nacional de los últimos años por la falta de datos censales confiables y sistematizados. El Censo Agropecuario del año 2008 ha tenido importantes problemas metodológicos y de ejecución, quitándole confiabilidad a los datos publicados (Fernández, 2015). Por otro lado, el

Censo Nacional 2018 todavía no tiene información del todo sistematizada (sólo cuenta con datos preliminares) que nos permita evaluar la dinámica de la estructura agraria post convertibilidad. Una evaluación inicial de los datos disponibles, nos permite observar que de la totalidad de los establecimientos censados (con y sin límites definidos) la comparación entre el CNA 2002 y el CNA 2018 registró la desaparición de 82.652 unidades productivas, (333.533 contra 250.881 respectivamente) lo que implica aproximadamente una cuarta parte del total en 16 años (Azcuay Ameghino & Fernández 2019). Una tasa alarmanamente parecida a la ya mencionada entre los censos 1988 y 2002, cuando la disminución fue del 21% en 14 años.

En base a estudios particulares realizados en diversas zonas del país, Cáceres (2015) afirma que el proceso de desposesión no se suspendió como consecuencia de un aumento de la rentabilidad del sector. Efectivamente, la producción agropecuaria en el marco regulatorio y tecnológico actual conserva un fuerte carácter de economía de escala que posiciona en ventaja de condiciones a las unidades productivas de mayor superficie. En combinación con esta característica del sector, nuevos actores productivos como *poles* de siembra o fondos de inversión agropecuarios generaron niveles de eficiencia económica y competitividad muy elevados que impulsaron los precios de los alquileres a niveles y condiciones desfavorables para la pequeña escala productiva (Fernández 2015). De esta manera estos nuevos valores y condiciones de arrendamiento de la tierra desplazaron a los pequeños y medianos arrendatarios que no podían pagar los montos impulsados por los grandes demandantes de tierra.

### **A modo de cierre**

Los cambios en la estructura agraria nacional en base al análisis de los Censos Nacionales Agropecuarios de las últimas tres décadas muestran que en Argentina se ha estado produciendo un proceso de concentración de la tierra con la recurrente pérdida de unidades productivas. Ese proceso ha sido amparado por un marco de políticas

públicas que en general no han considerado la heterogeneidad del sector ni las particularidades de los agricultores familiares. Centradas en la recaudación impositiva y enfocadas en un sujeto rural del tipo empresarial, estas políticas favorecieron el proceso de exclusión de productores principalmente familiares.

En los últimos años, en sintonía con procesos regionales e impulsado nacionalmente por lo que fue la “crisis del campo” de 2008, se cuestiona esta tendencia en las políticas públicas y surgen algunas iniciativas con miras a fortalecer a la agricultura familiar. La visibilización del sector, el reconocimiento de su importancia estratégica y la evidencia de haber sido políticamente postergado (la misma Ley de Agricultura Familiar se denomina como de “Reparación Histórica”), genera un cambio en las perspectivas con las que se aborda políticamente al sector. Este proceso, que se ha fortalecido con las iniciativas de organización del sector, enfrenta importantes resistencias. Intereses antagónicos a los de la agricultura familiar, no han permitido que se consoliden políticas focalizadas

pensadas para el fortalecimiento de las actividades de estos productores (la falta de presupuesto para la ley de agricultura familiar es la evidencia más visible de estas resistencias). Sin embargo, el crecimiento de la organización del sector y la irreversible visibilización de su importancia para el agro argentino, sienta fuertes bases para pensar que la representación de los intereses de la agricultura familiar van crecer en representación e incidencia en la política pública.

## Bibliografía y documentación

- Aranda D. (2015). Sin presupuesto para los campesinos. Disponible en: <http://www.comambiental.com.ar/2015/05/sin-presupuesto-para-los-campesinos.html>
- Azcuy Ameghino Eduardo. (2007). *Producción Familiar, producción capitalista y descampesinización: aspectos teóricos y problemas interpretativos. En La Argentina rural del siglo XX: fuentes problemas y métodos.* La Colmena
- Azcuy Ameghino, E., & Fernández, D. (2019). El Censo Nacional Agropecuario 2018: visión general y aproximación a la región pampeana. *Documento de trabajo.* CIEA, FCE-UBA.
- Barri, F y Wahren, J. (2013). El modelo del “agronegocio” en la Argentina: el paradigma científico-tecnológico. En: Teubal y Giarracca (Comp), *Actividades extractivas en expansión: ¿reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires: Antropofagia.
- Barril, G., A. y Almada, F. (2007). *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur.* IICA, Asunción, Paraguay, 189 p.
- Cáceres, D M. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), 116-147.
- CaLiSA. (2012). Para entender el PEA. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria FAUBA Documento inédito. Disponible en: [http://www.agro.uba.ar/sites/default/files/calisa/Como\\_analizar\\_al\\_PEA.pdf](http://www.agro.uba.ar/sites/default/files/calisa/Como_analizar_al_PEA.pdf)
- CEPAL/FAO/IICA. (2013). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Resumen Ejecutivo. Disponible en: <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>
- Chayanov, A. (1974). *La organización de la Unidad Económica Campesina.* Nueva Visión. Buenos Aires.
- De la O, A.P. y Garner, E. (2012). *Defining the “Family Farm”.* Working paper, FAO. 29 p
- Felcman, I. (2011). El sujeto agrario, según el PEA. *La Nación* 24/09/2011. Pp 3.
- Félez, M. (2005). La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en los '90. En: Alvarez Leguizamón, S. (Comp). *Trabajo y Producción de la Pobreza en Latinoamérica y El Caribe.* Buenos Aires: CLACSO. pp. 275-323.
- Félez, M. (2013). ¿Crisis del proyecto neodesarrollista en Argentina? Límites y alternativas para la superación de una estrategia de desarrollo. *Batalla de Ideas.* (4), 30-45.
- Fernández, D. (2008). El fuelle del Estado: sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989-2001). *Documentos del CIEA.* 3, 33-68.
- Fernández, D. (2015). Evolución de la estructura socioeconómica de la región pampeana argentina. El proceso de concentración de la producción en el período 1988-2008. *Cuadernos de Economía.* 34(64), 143-171.
- Gambina, J. (2013). La discusión es sobre el presente y el futuro del orden copitalista en el mundo, la región y en la Argentina. *Batalla de Ideas.* (4), 18-29.
- Giarracca, N; Teubal, M y Palmisano, T. (2008). Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. *Realidad Económica.* (237). Pp 33-54.
- Giarracca, N y Teubal, M. (2010). Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *Revista ALASRU* (5), 113-134. Disponible en: <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/06/Giarracca-y-Teubal.pdf>
- González, C; Boucau, F y Moreira, C. (2010). *Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial 2010-2020. Desafíos crecientes para un desarrollo rural sustentable.* En XVI jornadas nacionales de extensión rural y viii del mercosur.
- Gras, C y Cáceres, D M. (2017). El acaparamiento de tierras como proceso dinámico: Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. *Población y sociedad.* 24(2), 163-194.
- Gras, C and Hernández V. (2014). Agribusiness and large-scale farming: Capitalist globalisation in Argentine agriculture. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement.* 35(3), 339-57.
- Harvey, D. (2004). *El Nuevo Imperialismo.* Madrid: AKAL.
- Loewy, T. (2008). Indicadores sociales de las unidades productivas para el desarrollo rural en Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica,* Vol. 9: 75-85.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2014). *Argentina tiene una ley de agricultura familiar.* Comunicados de prensa.
- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina.* Documento de Trabajo N° 1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Manzanal, M., & Schneider, S. (2010). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios;* CIEA, FCE, UBA, (34), 1-20
- Morandi, J L. (2017). Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial

- rural. En M M Patrouilleau; W F Mioni y C I Aranguren (Organizadores) *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. INTA.
- Román, M. (2014). Agricultura familiar: concepto, polémicas y algunas cifras para la Argentina. *Ciencia Hoy*, 140.
- Salcedo, S., & Guzmán, L. (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago: fAO.
- Schiavoni, G. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina*. En: Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (comps.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Soares, A.C. (2001). Multifuncionalidade da Agricultura Familiar. *Proposta*, Vol. 87, 40.