



El campo argentino en las encrucijadas de la democracia

MARÍA DE LA PAZ ACOSTA, LUCIANA GARCÍA GUERREIRO,
MARÍA GISELA HADAD, TOMÁS PALMISANO, TAMARA PERELMUTER, MARÍA INÉS PETZ Y
JUAN WAHREN (GER-GEMSAL/IIGG-UBA)*
7 DE MARZO DE 2023

Tras el retorno a la democracia, los mundos rurales en Argentina atravesaron por profundas transformaciones, producto del cambio en los andamiajes institucionales, las técnicas y procesos productivos agropecuarios, las dinámicas organizativas y las propuestas de los sectores populares agrarios. Estas dimensiones se expresan de manera diferencial en dos periodos que se suceden cronológicamente. El primero, que se inicia tras el retorno a la democracia representativa en 1983 y finaliza en 2002, de perfil fuertemente neo-

* En el presente análisis sistematizamos nuestros hallazgos de investigación y reflexiones político-académicas en torno a este período de la democracia argentina contemporánea. Los mismos provienen de trabajos de nuestro grupo de estudio, fundado por Norma Giarracca junto a Miguel Teubal, disponibles en nuestro repositorio virtual (<http://gergemsal.sociales.uba.ar/publicaciones/>). Allí también se encuentran referenciadas investigaciones de otras y otros colegas que han hecho aportes centrales al tema.

liberal; y el segundo, denominado postneoliberal o neodesarrollista progresista, que se extiende al menos hasta 2015, y entra en crisis con la asunción del gobierno de Mauricio Macri y la alianza Cambiemos, momento en el cual el modelo de desarrollo hegemónico vira nuevamente hacia políticas de corte neoliberal que muestran cierta continuidad en la actualidad.

Cambios estructurales e institucionales

Durante la hegemonía neoliberal de los noventa –y con el antecedente de la violencia represiva de la última dictadura militar– se produjeron profundos cambios en los arreglos institucionales que eliminaron diversas instancias de regulación y debilitaron las agencias públicas orientadas al desarrollo nacional o local. En paralelo al reforzamiento del sector financiero, se impulsaron actividades extractivas lideradas por empresas privadas cuyo ejemplo más ilustrativo fue la privatización de la producción de hidrocarburos.

Por su parte, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incluyó algunas situaciones paradójales. Mientras, por un lado, se concretaba el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras a través de su artículo 75, por el otro, en el artículo 124 se fijaba el dominio provincial de los recursos naturales existentes en su territorio. En muchos casos, esta situación permitió que algunas provincias favorezcan el desarrollo de proyectos de gran escala (como la minería a cielo abierto) con importantes impactos socioambientales.

La eliminación de las instancias de regulación, el fortalecimiento de los paquetes tecnológicos capital intensivos y una economía basada en la paridad cambiaria resultaron, entre otros factores, en un proceso de concentración y centralización de la producción agropecuaria muy profundo. En ese marco, la liberación de los transgénicos en 1996 consolidó el paquete tecnológico del agronegocio junto a la siembra directa y los agroquímicos / agrotóxicos genéricos. Al comparar los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) se observa que la cantidad de Explotaciones Agropecuarias (EAP) a nivel nacional se redujo de 421.221 en 1988 a 333.533 en 2002 (-20,9%). Las unidades más afectadas fueron las más pequeñas (menos de 200 hectáreas) cuyo número se retrajo un

26,7%. A pesar del impacto social de este modelo, entre 1984 y 2002 el crecimiento exponencial de la producción granaria, especialmente de la soja, azuzó las posiciones celebratorias al agronegocio.

En 2002 inicia un nuevo período caracterizado por transformaciones impulsadas tanto “desde abajo” –por la rebelión que tiene su punto cumbre el 19 y 20 de diciembre de 2001–, como por los sectores dominantes que intentan dar respuestas a la nueva coyuntura. El fin de la paridad cambiaria y la recuperación por parte del Estado de las herramientas de política monetaria dieron nueva visibilidad a la disputa por la renta agraria y extractiva. En un contexto de precios internacionales altos de las materias primas, los derechos de exportación permitieron al Estado captar parte de esa renta. Si bien cuantitativamente las “retenciones” nunca fueron uno de los ingresos públicos más importantes, ya que el sistema impositivo regresivo de Argentina mantuvo la preponderancia del Impuesto al Valor Agregado, simbólicamente fueron un campo de disputa. La negociación y el conflicto marcaron las relaciones entre el Estado, las entidades corporativas agrarias, los sectores agroexportadores concentrados, los sujetos agrarios emergentes del agronegocio (especialmente grandes empresas agrarias integradas y pooles de siembra), productores capitalizados y una miríada de productores medios que se enfrentaban a la imposibilidad de sostenerse en un contexto de “buenos precios”, pero también de aumento de la escala productiva. El punto álgido de este proceso se produjo en 2008 cuando una de las periódicas subas de las alícuotas de los derechos de exportación devino en un conflicto político que logró articular “por arriba” a los actores agropecuarios concentrados con sectores medios rurales y urbanos, tal y como lo evidenció la activa participación de la Federación Agraria Argentina (FAA) en el agrupamiento de las entidades corporativas agrarias denominado “Mesa de Enlace”.

Por un lado, este segundo período registró un notable crecimiento en la producción de *commodities* agrarios. Las toneladas cosechadas de girasol, maíz, soja y trigo pasaron de 63,8 millones en la campaña 2001/2002 a 112,3 millones en 2014/2015 y la superficie sembrada con girasol, maíz y soja pasó de 16,7 a 27,3 millones de hectáreas en el mismo período. Por el otro lado, se repetía la paradoja, pues la concentración y centralización de la producción agropecuaria mantuvo un ritmo similar al de la etapa neoliberal pre-

via. De las 333.533 EAP contabilizadas en el CNA 2002 quedaban 249.663 en 2018 mostrando una retracción del 25,1%. Nuevamente el estrato más afectado fue el que nucleaba las EAP con menos de 200 hectáreas cuyo número cayó un 27,5%.

El modelo neodesarrollista que atravesó las políticas del período kirchnerista mostró su punto ciego en el impulso constante a las actividades extractivas agrarias, mineras e hidrocarburíferas. Los planes estratégicos del período son un ejemplo de ello. Al igual que el resto de los gobiernos progresistas latinoamericanos, las políticas redistributivas quedaron anudadas material y simbólicamente a las rentas de los recursos naturales, dificultando –y muchas veces desacreditando– las voces críticas que desde los territorios marcaban las consecuencias socioambientales de la minería de gran escala, la extracción hidrocarburífera convencional y no convencional, las fumigaciones masivas, etcétera.

Como contracara, desde 2008 algunas organizaciones campesinas e indígenas fueron ganando espacio en la interfaz entre el trabajo territorial y la política pública. Ello permitió algunos logros históricos como la Ley N° 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar y la creación de instancias específicas en la estructura del Estado. Ejemplo de ello es el actual Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesino e Indígena y la Dirección Nacional de Agroecología (creada en 2020). Estas instancias, que tuvieron como antecedentes algunos programas y políticas específicas del período anterior, no han quedado libres de tensiones y restricciones presupuestarias pero también encarnan, para muchas organizaciones, espacios de disputa al interior del Estado.

Finalmente, el gobierno de Cambiemos buscó mejorar la rentabilidad de las actividades primario exportadoras a través de (des)regulaciones económicas e impositivas y el fomento estatal directo e indirecto. Además, se evidenció un cambio en la gestión del conflicto por parte del gobierno nacional a partir de gestos favorables al accionar represivo estatal, construcciones discursivas que insistían en la existencia de enemigos internos de la Nación o del descrédito hacia las víctimas de la violencia institucional. A pesar del cambio de gobierno en 2019, muchas de estas tendencias se mantuvieron.

Conflictos y organizaciones paradigmáticas

En relación a los procesos de luchas, resistencias y creación de alternativas de diversos movimientos sociales rurales también podemos marcar dos grandes períodos. El primero, que caracterizamos como de (re)emergencia organizativa e identitaria y de resistencia al neoliberalismo, transcurre desde 1983 hasta comienzos del nuevo siglo. En esta etapa (re)aparecieron en la escena pública algunos viejos y nuevos movimientos sociales que marcarán los conflictos sociales rurales de las siguientes décadas: organizaciones campesinas, pueblos indígenas, chacareros y mujeres rurales.

Con dicho resurgimiento se abrió un ciclo de acción colectiva de protesta signado por la reconstrucción del entramado organizativo y comunitario, caracterizado, hasta mediados de los noventa, por un escaso número de protestas tradicionales en el espacio público. En este marco se inscriben, por ejemplo, el surgimiento del Movimiento Campesino de Santiago del Estero, el Movimiento Agrario de Misiones y la Unión de Pequeños Productores del Chaco que dan cuenta de una recuperación de la experiencia organizativa de las Ligas Agrarias, ferozmente reprimidas durante la última dictadura militar. Esto mismo sucede con organizaciones de pueblos indígenas que retoman trayectorias organizativas iniciadas en los setentas. Asimismo, pueden mencionarse procesos vinculados a organizaciones como la FAA y a la emergencia de movimientos como el de las Mujeres Agropecuarias en Lucha, cuya principal demanda sería la suspensión de los remates judiciales de las tierras chacareras hipotecadas por el cambio tecnológico impuesto por el agronegocio.

Los movimientos sociales rurales atravesaron una etapa de expansión organizativa que combinó, por un lado, una defensa del territorio frente al avance de la frontera agropecuaria, por el otro, una recuperación identitaria y de tierras ocupadas bajo lógicas campesinas e indígenas en contraposición al agronegocio. Además, en esta etapa se afianzó la noción de Soberanía Alimentaria como una demanda y, a la vez, un concepto clave de las luchas campesinas en Argentina y el mundo. Con el resurgimiento de los movimientos campesinos e indígenas, la clásica demanda por el acceso a la tierra se transformó paulatinamente en una demanda más integral de (auto)gestión o autodeterminación del territorio.

Las rebeliones del 2001 impactaron fuertemente no solo en las grandes ciudades, sino también en los mundos rurales, cambiando parte de los clivajes político-organizativos,

ampliando el repertorio de acciones y sumando nuevos sujetos con demandas ambientales en la agenda de los movimientos sociales rurales. Desde principios del siglo XXI hasta la actualidad, se desplegó una nueva etapa donde se afianzó la (re)construcción territorial de formas societales alternativas en el marco de una profundización del modelo extractivo sobre los territorios campesinos, indígenas y chacareros.

Desde la primera década del siglo XXI, se dio una relativa reconstitución de la institucionalidad estatal, que involucró a buena parte de los movimientos sociales. Simultáneamente a este proceso de institucionalización y de reflujó de las acciones colectivas de protesta, emergieron en distintas geografías del país conflictos “socioambientales”, en lo que Maristella Svampa ha denominado el “giro ecoterritorial” de las luchas.¹ Una multiplicidad de actores sociales rearticulaban las disputas por el territorio y permitieron la vinculación entre las nacientes asambleas de comunidades con movimientos campesinos, comunidades indígenas y organizaciones ecologistas. Este nuevo ciclo de disputas involucró a un mayor número y diversidad de actores quienes consolidaron la demanda territorial-ambiental, incluyendo los viejos reclamos por el acceso a la tierra y el reconocimiento político y cultural.

En contraste, la intensificación del modelo de desarrollo extractivista profundizó la violencia rural por parte del Estado, empresas y actores privados que disputan los territorios habitados por sujetos agrarios subalternos. Esto generó una serie de hechos represivos en distintas provincias con alta conflictividad territorial, algunos de los cuales provocaron la muerte de miembros de movimientos indígenas o campesinos. En directa relación con estos hechos, se multiplicaron experiencias de organización, articulación y resistencia en diferentes puntos del país.

Cabe mencionar también las múltiples articulaciones en la lucha que se fueron gestando entre organizaciones campesinas y movimientos sociales urbanos —de desocupados, estudiantiles, empresas recuperadas y cooperativas, etc.—, que aunaron fuerzas tanto para acciones de protesta como para la construcción de propuestas concretas, como las redes de comercialización solidaria de productos campesinos o agroecológicos. Esto último se encadenó a la creciente organización de campesinos y trabajadores rurales productores

1 Svampa, M. (2012). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En AA.VV., *Más allá del desarrollo* (pp. 185-218). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.

rururbanos de verduras, flores y frutas para los mercados agroalimentarios de las grandes ciudades. Organizaciones como la Unión de Trabajadores del Tierra, la rama Rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos, y la recientemente creada Federación Rural para la Producción y el Arraigo, visibilizaron sus demandas a través de los “verdurazos” y movilizaciones en las grandes ciudades.

Orígenes y articulaciones de las propuestas y alternativas desde abajo

Acorde con la proliferación de las luchas rurales y rururbanas, y la ampliación de las demandas por el goce efectivo de derechos económicos, sociales y culturales, el período analizado significó también un avance en materia de propuestas alternativas al modelo imperante de acumulación de matriz extractivista.

La consigna “soberanía alimentaria” fue definida por La Vía Campesina en el año 2007 como el “derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”, tal como se estableció en la Declaración de Nyeleni en el año 2007. La misma surgió en respuesta a la definición de “seguridad alimentaria” elaborada por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), a la cual le incorporó aspectos tales como las políticas públicas de producción sustentable y acceso a los alimentos, la promoción de los saberes tradicionales, el respeto por el medioambiente y el control y decisión sobre la producción.

Por su parte, la agroecología está relacionada directamente con la consigna anterior. Este paradigma productivo se suele concebir como un movimiento, una disciplina científica y un conjunto de prácticas agrícolas.² Como forma de producción alternativa, la agroecología pone en diálogo saberes académicos y populares (principalmente indígenas y campesinos) para producir –idealmente– sin insumos externos de origen industrial y en armonía con la naturaleza y alimentos más sanos y más baratos. En su dimensión po-

2 Wezel, A.; Bellon, S.; Doré, T.; Francis, C.; Vallod, D. y David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29, 503-515, <https://doi.org/10.1051/agro/2009004>

lítica, la agroecología está presente en la experiencia y lucha de los pueblos campesinos e indígenas, reforzando su carácter emancipatorio. En Argentina, este enfoque emergió con fuerza de la articulación entre organizaciones campesino-indígenas, espacios académicos y organizaciones socioambientales que reclaman territorios libres de agrotóxicos.

La Reforma Agraria Integral y Popular es otra de las consignas impulsadas desde diversos actores rurales. Ante la evidencia del creciente proceso de concentración de tierras en los últimos 40 años, junto con la apuesta a la producción agroecológica y la soberanía alimentaria, los y las productoras necesitan acceder a la tierra para desarrollar una agricultura sustentable que permita vidas dignas. En este sentido, existen varios proyectos impulsados por organizaciones agrarias que, si bien no tienen los alcances de una reforma integral, buscan que sectores subalternos accedan a la tierra. Uno de estos proyectos refiere a un fondo fiduciario público de crédito con tasas subsidiadas para la compra de tierras por parte de las familias que trabajan el campo.³

En materia de avances en la consecución de las demandas indígenas, el período referido significó un enorme incremento de comunidades que se han organizado e interpelado al Estado en el cumplimiento de las normativas específicas que enmarcan sus reclamos territoriales. En este contexto cabe mencionar la posibilidad que supone la sanción de la Ley N° 26160 en 2006, que abre una ventana de oportunidad para legalizar la ocupación y tenencia de las tierras ancestrales por parte de los pueblos originarios. Si bien la norma fue varias veces prorrogada y arrastra grandes atrasos en su ejecución, se han dado pasos importantes en el reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios.

Reflexiones finales

Los cuarenta años que prosiguieron al retorno de la democracia en Argentina fueron un período de profundos cambios, tanto para los mundos rurales como para todas las esferas de la sociedad. En el caso de la producción agraria, la desregulación económica y la paridad cambiaria coincidieron con un proceso de incorporación tecnológica masiva que reconfiguró la forma de producir en la región pampeana y permitió la extensión de

este modelo más allá de sus llanuras. El crecimiento en el área y la producción de *commodities* redundó en el desplazamiento de otros cultivos alimentarios o agroindustriales y en una gran concentración y centralización de la producción agraria. A pesar de los cambios macroeconómicos, políticos y redistributivos que acaecieron desde 2002, esta tendencia no se revirtió. Los datos censales disponibles muestran la coincidencia entre momentos de altas ganancias para los sectores más concentrados de la cadena agroindustrial y procesos de centralización que dejaron fuera a buena parte de las y los productores. En síntesis, entre los treinta años que separan los Censos Agropecuarios de 1988 y 2018 quedaron fuera de la producción 171.558 EAP, una reducción del 40%.

En estos contextos adversos los sectores populares agrarios han desplegado procesos de resistencia y re-existencia.⁴ Los propios movimientos sociales y ambientales proponen alternativas al modelo extractivista que impera en nuestro país, ya sea desde los territorios o con proyectos de ley que contribuyen a la ampliación de demandas y derechos efectivos. La apuesta por la agroecología, como alternativa al agronegocio, se suma paulatinamente a la constelación de demandas y conceptos emergentes desde los movimientos campesinos como la Soberanía Alimentaria y la Reforma Agraria Integral y Popular. En este marco, una de las deudas más importantes de la democracia en estos cuarenta años ha sido perpetuar y acrecentar la desigualdad en el acceso a la tierra y el territorio de los sujetos rurales subalternos: el reparto de tierras y reconocimiento de territorios para los campesinos, los pueblos indígenas, los productores chacareños, junto con el cumplimiento del Artículo 75 de la Constitución Nacional, siguen siendo algunas de las grandes promesas incumplidas de la democracia. El balance de esta etapa arroja incertidumbre respecto del efectivo cumplimiento de los derechos reclamados por los movimientos sociales rurales, pero también muestra su capacidad de lucha y organización que, en última instancia, es lo que sostiene y refuerza el horizonte emancipatorio de (re)existencias que proponen alternativas concretas desde los mundos rurales de Argentina hacia el conjunto de la sociedad.

4 Porto-Gonçalves, C. W. (2006). A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. En A. E. Ceceña (comp.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 151-197). Buenos Aires: CLACSO.