INVESTIGACIÓN ACADÉMICA
**CS. SOCIALES Y HUMANIDADES**

» Agostina Costantino
*Compiladora*

# Las nuevas dinámicas del acaparamiento de tierras en Argentina

*Caracterización, alternativas y desafíos*

EDIUNS

» Agostina Costantino
*Compiladora*

# Las nuevas dinámicas del acaparamiento de tierras en Argentina

*Caracterización, alternativas y desafíos*

EDIUNS
INVESTIGACIÓN ACADÉMICA
CS. SOCIALES Y HUMANIDADES

Las nuevas dinámicas del acaparamiento de tierras en Argentina: caracterización, alternativas y desafíos / Agostina Costantino... [*et al.*]; Compilación de Agostina Costantino. -1ª ed.- Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
Ediuns, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-655-377-3

1. Tierra. 2. Ganado Porcino. 3. Bosques Nativos. I. Costantino, Agostina
II. Costantino, Agostina, comp.
CDD 330.82

▪ Publicación sometida a dos evaluaciones externas doble ciego

**Editorial de la Universidad Nacional del Sur**
Santiago del Estero 639 – B8000HZK – Bahía Blanca – Tel.: 54–0291–4595173
www.ediuns.com.ar | ediuns@uns.edu.ar

**Staff**
*Directora*: Rebeca Canclini
*Coordinación editorial*: Alejandro Banegas
*Administración y venta*: Sandra Reeb
*Corrección*: Erica Salthú
*Diseño*: Fabián Luzi
*Imprenta*: Mario Díaz

Libro Universitario Argentino

CiN REUN
Red de Editoriales de Universidades Nacionales de la Argentina

*Diagramación interior y tapa*: Fabián Luzi

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial-Sin Derivadas. https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

Bahía Blanca, Argentina, diciembre de 2024.
© 2024 Ediuns

Este libro es producto del trabajo del proyecto de investigación PICT 2019-01682 “Las inversiones extranjeras en tierras en Argentina y sus efectos sobre el medio ambiente y la soberanía alimentaria” financiado con fondos del FONCYT de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

# Tabla de contenido

A modo de introducción. Las nuevas dinámicas del acaparamiento de tierras en Argentina..... 6

- Sección I. **Nuevas dinámicas**

*Capítulo 1*. Competencia y potenciales conflictos por el uso del suelo vinculados a las grandes transacciones de tierras en el chaco salteño .....14

*Capítulo 2*. El acuerdo porcino entre China y Argentina: ¿hacia nuevos móviles y mecanismos de control de la tierra? ..... 27

*Capítulo 3*. Acaparamiento vía control. Autonomía de los productores y rol del Estado en los contratos agrícolas en Argentina.....40

- Sección II. **Reacciones sociales frente al acaparamiento de tierras**

*Capítulo 1*. Arauco: una actualización de los conflictos recientes en Misiones (2018-2023) ..... 58

*Capítulo 2*. Judicialización de conflictos y protección de bosques en la provincia de Salta .....71

*Capítulo 3*. Agroecología en Argentina: políticas públicas y actores clave..... 83

- Sección III. **Alternativas y desafíos**

*Capítulo 1*. Acaparamiento de tierras y apropiación diferencial del recurso hídrico en la región del Chaco salteño .....101

*Capítulo 2*. Vivir de prestado: desafíos para el desarrollo de la actividad apícola en un contexto de acaparamiento de tierras..... 119

Sobre las/os autoras/es .....130

# Agroecología en Argentina: políticas públicas y actores clave[1]

Andrea P. Sosa Varrotti
María Mercedes Patrouilleau
Enrique David Goites
Fernanda Toso

## Introducción: estado actual de las agriculturas alternativas

En Argentina, el sector agropecuario que produce para el mercado externo es altamente competitivo. Aporta más del 50 % del valor total de las exportaciones, mayormente a partir de monocultivos como la soja, el trigo, el maíz, y sus derivados. A través de los derechos de exportación, este modelo proporciona la mayor parte de las divisas para pagar la deuda externa, la cual se incrementó desde el mandato neoliberal de 2015-2019. El agronegocio, hegemónico desde hace más de 20 años, sigue siendo el modelo de producción agrícola predominante, aunque cada vez más cuestionado (Liaudat, Córdoba y Sosa Varrotti, 2022).

Gran número de experiencias de agricultura alternativa se han difundido con rapidez en los últimos diez años, junto con nuevos circuitos cortos de comercialización. Este capítulo se propone caracterizar la expansión de las agriculturas alternativas en Argentina, los principales actores involucrados, y las políticas públicas que afectan su difusión. Si bien, según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2018, la agricultura orgánica, la agroecología y la agricultura biodinámica solo son practicadas en el 2% de las explotaciones agropecuarias del país (total: 250.881 unidades), nuestro análisis cualitativo indica que la difusión de estas prácticas es mucho más extendida de lo que refleja el CNA.

**Tabla 1.** Establecimientos agropecuarios con producción orgánica, biodinámica y agroecológica, por región

| Provincias por región | Agr. orgánica | Agr. biodinámica | Agroecología |
|---|---|---|---|
| Noreste Argentino | 420 | 41 | 319 |
| Noroeste Argentino | 864 | 75 | 778 |
| Cuyo | 475 | 68 | 237 |
| Centro | 435 | 152 | 740 |
| Patagonia | 293 | 51 | 199 |
| Total país | 2.536 | 408 | 2.309 |

Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario de 2018, INDEC.

### *Producción orgánica*

Como se indica en Sosa Varrotti y Pérez (2023), la producción orgánica en Argentina está regulada por la ley 25127, promulgada en 1999. Esta definición proviene de organismos tanto oficiales como privados de

renombre internacional, como el Codex Alimentarius y la Asociación IFOAM. El proceso incluye un sistema de certificación y supervisión que es responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)[2], junto con empresas certificadoras como Ecosert S.A., Food Safety S.A., Letis S.A. y OIA S.A.

La Ley Nacional N° 25127 de Producción ecológica, biológica u orgánica caracteriza este enfoque como un sistema de producción sostenible que fomenta la preservación del entorno ambiental a través del fortalecimiento de la diversidad biológica y la actividad biótica del suelo. Este método se apoya en la reducción al mínimo de la utilización de recursos externos, y excluye el uso de fertilizantes y pesticidas sintéticos, así como la manipulación genética.[3]

De acuerdo con un informe del IICA de 2009 en Argentina, en ese año, había más de 4 millones de hectáreas bajo seguimiento orgánico, con 1678 establecimientos certificados (IICA, 2009). El último Censo Nacional Agropecuario de 2018 contabilizó 2536 explotaciones agropecuarias que practicaban la agricultura orgánica en Argentina (véase tabla 1). Además, un informe del SENASA de 2020 indicó que hubo un aumento del 6% en el número de explotaciones agropecuarias dentro del sistema respecto de 2019, y retomó una tendencia que se había mantenido desde 2015. También se registró un aumento significativo en la superficie bajo seguimiento orgánico en Argentina, y alcanzó las 4.4 millones de hectáreas (lo que representa un incremento del 22%), en su mayoría dedicadas a la producción ganadera. La producción vegetal orgánica alcanzó, en 2020, una superficie de 232 mil hectáreas (SENASA, 2020). En 2022, esta superficie ascendió a 290 mil hectáreas (25% más que en 2020). A lo largo de los años, se mantiene la mayor participación relativa de la provincia de Buenos Aires con el 21% de la superficie bajo seguimiento destinada a producción vegetal. Le siguen en importancia Catamarca, Salta y Córdoba con el 15%, 12% y 10% respectivamente (SENASA, 2023).

### *Producción agroecológica*

A diferencia de la producción orgánica, el concepto de 'agroecología' es polisémico y se encuentra en disputa. Si bien no existe una definición oficial, se entiende que se trata de una ciencia, una práctica y un movimiento social. Es una propuesta académica, sociopolítica y socioproductiva que recupera aspectos de las agriculturas tradicionales y que, en los últimos cincuenta años, ha adquirido mayor relevancia y legitimidad para transformar los mundos y espacios rurales (Pérez, Palumbo y Sosa Varrotti, 2023). En Argentina, existen diferentes visiones o estilos sobre la agroecología, resumidas en la tabla 2, a continuación. Estos estilos se apoyan en distintas organizaciones y se vinculan con políticas, redes de expertos/as y académicos/as diversos/as, aunque también interactúan. Se diferencian por distintos énfasis y modos de legitimar las prácticas agroecológicas.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Agroecología (DNAE), en 2021 se cultivaban 1,1 millones de hectáreas de forma agroecológica. Esto incluye áreas que van desde ¼ de hectárea hasta más de 1000 hectáreas destinadas a la producción de vegetales, frutas, cultivos extensivos, ganadería, productos lácteos, entre otros. Según investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los costos de producción en cultivos extensivos como el trigo y el maíz en el enfoque agroecológico representan aproximadamente una tercera parte de los costos promedio de la agricultura convencional –ya que esta última depende en gran medida de insumos externos dolarizados–, mientras que se mantienen niveles de productividad similares (Zamora et al. 2019). Algo similar sucede en horticultura, donde la disminución de los costos de producción por la utilización de bioinsumos en lugar de agroquímicos suele ser una de las grandes motivaciones para continuar las transiciones agroecológicas (Shoaie Baker y García, 2021).

**Tabla 2.** Estilos de desarrollo de la agroecología en Argentina

| Estilos | Destino de la producción | Tipo y tamaño unidades productivas | Ubicación | Agentes motivadores | Conceptos, visiones |
|---|---|---|---|---|---|
| **Agroecología extensiva**[4] | Mercado externo e interno | Unidades de producción mixta (cultivos y ganadería), entre 50 y 600 ha (depende de la región) | Región pampeana, zona no núcleo (sudoeste y sudeste de la provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, peri-urbanos) | Profesionales vinculados a las redes académicas de agroecología, redes de municipios, INTA. RENAMA | **Visión técnica de la agroecología** Alternativas a los 'paquetes tecnológicos'. Principios biológicos y ecológicos. Seguridad alimentaria. Búsqueda de estabilizar costos y rendimientos. Concepción de 'vivir bien'. |
| **Agroecología en pequeña escala** | Autoconsumo, venta directa en mercados interno. Economía social | Huertas familiares, comunitarias e institucionales. Producción tradicional | Agricultura de pequeña escala en todo el país. Zonas urbanas y periurbanas | Pro Huerta, ONG Redes de la economía social, MAELA, MNCI. Políticas como Pro Huerta y otros programas para la pequeña agricultura. Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). INTA (CIPAF) | **Visión política de la agroecología** Vinculada a demandas por el acceso a la tierra. Seguridad y soberanía alimentaria. Soberanía tecnológica. Educación popular. Certificación participativa. Buen vivir. |
| **Producción orgánica** | Principalmente mercado externo (de orgánicos) | Diversidad de tamaños y producciones. Grandes extensiones en Patagonia (ovinos). | En las distintas regiones del país. | Redes internacionales (IFOAM, CIAO). Ministerio de Agroindustria, MAPO (Movimiento Argentino de Productores Orgánicos)[5] | Mercados orgánicos como oportunidad para agregar valor. Producción sin insumos sintéticos Certificación de la producción (normas y control de calidad) |

Fuente: tomado de Patrouilleau, et al. (2017) y adaptado.

### Actores clave en el impulso a las agriculturas alternativas: pasado y presente[6]

Ya desde la década de los ochenta, la preocupación por el uso de agroquímicos y la capacidad de brindar modelos alternativos de producción comienzan a generar, desde la sociedad civil, instancias de socialización de estas alternativas, básicamente desde organizaciones no gubernamentales. Este tipo de propuestas se basaban en fomentar la 'huerta orgánica' y estaban ligadas a grupos ecologistas de ámbitos metropolitanos y pampeanos. Surgen ONG que se preocupan por modelos de producción orgánica como el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (CENECOS), o el Centro de Estudios sobre Tecnologías Apropiadas de la Argentina (CETAAR), creados en 1985 y 1986, respectivamente, ambos vinculados al área metropolitana de Buenos Aires pero que intentaban expandir asociativamente el movimiento orgánico en el país (Souza Casadinho, 2014).

Así también los casos del Centro de Producciones Agroecológicas Rosario (CEPAR), ONG de esa ciudad, que desde fines de los años ochenta impulsaba la conformación de huertas comunitarias para hacer frente

a los problemas de pobreza estructural de sectores marginales (Ottmann, 2009)[7]. En la mayoría de los casos estos grupos tejieron alianzas territoriales con el Programa ProHuerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) que comenzó a implementarse en los años noventa como respuesta a la crisis alimentaria que habían generado las políticas de ajuste por el endeudamiento del país y la crisis hiperinflacionaria de fines de los años 80. Ejercieron también su influencia grupos del interior del país, como son el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), organización civil que desde la década de los sesenta realiza en la región chaqueña acciones de empoderamiento para la agricultura familiar y las comunidades indígenas; como así también el Instituto de Desarrollo Social (INDES), ONG que desde la década de los setenta impulsa el fortalecimiento de organizaciones de base comunitaria y que priorizó su accionar en pequeños productores minifundistas de la región Noreste. Estas organizaciones venían trabajando desde hacía varias décadas en aspectos relacionados con la agroecología, aunque los abordajes no eran llamados de esta forma. Luego surgió el Consorcio Latinoamericano de Agroecología y Desarrollo (CLADES), fundado entre otros por Miguel Altieri y con una mirada holística sobre la producción y la alimentación, y el Movimiento Agroecológico de América latina y el Caribe (MAELA). Estas redes aportan a nivel local una mirada atenta a los aspectos sociales, la cual trasciende la cuestión de la huerta orgánica y de la pequeña escala. Y comienzan a dar sentido al concepto de 'agroecología'.

Al mismo tiempo, se comienza a desarrollar el régimen para la producción orgánica por la entonces Secretaría de Agricultura, ante el surgimiento de la demanda internacional de este tipo de producción certificada. La producción orgánica inició con un esquema de certificación por empresas privadas y con destino de exportación a mercados de productos orgánicos internacionales (primero el mercado europeo, luego Estados Unidos y otros países). Algunas redes internacionales y locales colaboraron también con el desarrollo de la producción orgánica en el país, tales como IFOAM (International Foundation for Organic Agriculture), la cual tuvo su reunión internacional en la ciudad de Mar del Plata en el año 1998, y produjo la Declaración de Mar del Plata: "*No a la ingeniería genética*". Más adelante juega un papel importante la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO), creada en 2008 con apoyo del IICA. A nivel local los productores orgánicos se nuclearon en el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO).

Desde la década de 1990, los conceptos de producción orgánica y agroecología se fueron diferenciando en Argentina, uno más anclado en un esquema normativo y para la exportación y otro en un campo disciplinar (el de la agroecología) y de la experiencia social y comunitaria. En torno al término 'agroecología' se nuclean otro conjunto de prácticas y movimientos que retoman, de manera más enfática, el enfoque holístico y de paradigma de la complejidad legado por M. Altieri y desarrollado también por otros referentes locales como Sarandón (2019), con prácticas productivas y asociativas orientadas a mercados locales o regionales y sin el énfasis en la certificación privada. Este enfoque agroecológico propone más bien formas de certificación participativa, y prioriza las relaciones de confianza y de proximidad, y con apoyo en las tradiciones de la educación popular. Esto no implica, sin embargo, que no existan productores que se autoidentifiquen como agroecológicos y que usen las certificaciones orgánicas como forma de vender de manera diferenciada su producción (sobre todo extensiva).

En la difusión de la agroecología fue importante el rol jugado tanto por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) como por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), donde ya desde la década de los noventa comienzan a incorporarse al debate académico los planteos del enfoque agroecológico (Sarandón, 2002; Sarandón y Flores, 2014). A estas instituciones académicas se fueron sumando otras que comenzaron a ofrecer especializaciones y diplomaturas en agroecología.

Los planteos agroecológicos también fueron incorporados como parte de las reivindicaciones y las propuestas de alternativas de distintos movimientos sociales, como grupos ambientalistas y organizaciones campesinas: por ejemplo, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el cual forma parte del Movimiento Nacional Campesino Indígena – Vía Campesina (MNCI–VC), el Movimiento de Trabajadores

Excluidos - Rama Rural (MTE Rural), la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), o la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra (UST) de Mendoza, que se agrupó, junto a otras, al desprendimiento MNCI – Somos Tierra (MNCI–ST). Las primeras tres organizaciones de agricultores y agricultoras de pequeña escala promueven una agroecología más política, ligada a la inclusión social y demandas sociales por el acceso a la tierra.

Una organización histórica que forma parte de esta concepción es el MOCASE-MNCI-VC. Este representa a alrededor de 9 mil familias campesino-indígenas de la provincia de Santiago del Estero. Fundada en 1990, el MOCASE emergió en base a las luchas por el acceso a la tierra y por mejorar las condiciones de vida de la población campesina, y dio asesoramiento legal y defensa jurídica a las víctimas de desalojo en el campo. Poseen múltiples emprendimientos productivos (productos regionales, carnicerías, fábrica de queso) y de comercialización. En el ámbito de la agroecología, se destaca por llevar adelante una escuela de formación en la materia.

Otra de las organizaciones vinculadas a la visión política de la agroecología es la Rama Rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos, movimiento que nuclea a cooperativas, organizaciones y asociaciones de campesinos/as, pequeños/as productores/as y comunidades originarias a nivel nacional. Desde el MTE-Rural se comenzaron a elaborar propuestas de comercialización directa para acercar a productores/as y consumidores/as, y se construyeron redes de comercio justo (como "Pueblo a Pueblo") y alternativas solidarias a los mercados concentrados. Poseen un despliegue de estrategias para la expansión y promoción de la agroecología entre las familias que integran la organización.

En una reunión plenaria nacional interna en 2022, algunos miembros del MTE-Rural decidieron crear la nueva Federación Rural para la Producción y el Arraigo. Ese espacio político se separa del MTE pero se mantiene dentro de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Su objetivo es ampliar el horizonte e incorporar organizaciones de base y cooperativas para construir una herramienta sindical específica para el sector campesino indígena y luchar por el acceso a la tierra y la soberanía alimentaria.

Otro de los actores que ha crecido notablemente en forma de redes territoriales en los últimos años es la UTT**,** cuyo dirigente principal fue presidente de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires entre 2020-2023 (véase más abajo). Se trata de una organización de alcance nacional presente en 17 provincias, fundada a principios de la década de 2010, que afirma representar a alrededor de 20 mil familias de pequeños/as productores/as campesinos/as, mayormente de origen boliviano, de las cuales al menos 250 producen de manera agroecológica en unidades productivas de poco más de 1 hectárea promedio. Es una de las organizaciones más importantes de promoción de la agroecología y del acceso a la tierra y de la soberanía alimentaria en el país. Su construcción de la propuesta agroecológica (que comenzó en 2014) y el reclamo de políticas públicas en ese sentido es un sucedáneo de la lucha por la tierra y el mejoramiento de las condiciones de vida de los/as campesinos/as. Las directrices de la organización se deciden de manera asamblearia, y son llevadas adelante por diferentes áreas que se dedican al desarrollo de cooperativas, proyectos productivos, de género y vinculados con la alimentación sana, segura y soberana. Se embarcó en el desarrollo y promoción de la agroecología por medio de la incorporación de familias a la producción agroecológica, por lo que existen actualmente productores/as que se inician en la agroecología no contabilizados/as en ningún cálculo oficial ni extraoficial. En el ámbito de la comercialización, ha generado circuitos cortos que mejoran los ingresos de los/as productores/as (almacenes, nodos de consumo, ferias y bolsones).

El esquema de la organización integra la producción agroecológica con asistencia técnica brindada por los mismos productores previamente capacitados, y forman un esquema autogestivo y participativo. Para ello, desde 2017 cuentan con un Consultorio Técnico Popular (CoTePo), integrado por técnicos/as que desarrollan la metodología 'campesino/a a campesino/a'". Otra línea de trabajo de la organización es el establecimiento de Colonias Agroecológicas Integrales de Abastecimiento Urbano (CAIAU) en diferentes puntos del país donde cuentan con algún tipo de apoyo (principalmente de parte de municipios) que tienen como objetivo abastecer localmente de alimentos a través de circuitos cortos gobernados por la lógica del comercio justo, de manera de reducir los kilómetros de flete que encarecen el valor de los alimentos.

Esta organización está muy presente en la región del Gran La Plata, que cuenta con uno de los mayores cinturones verdes del país integrado. Allí se asienta la regional de la UTT con mayor número de integrantes (6000 familias). Además de inaugurar dos almacenes en la provincia de Buenos Aires y dos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también cuenta con un Mercado Mayorista Agroecológico en el partido de Avellaneda para la comercialización, acopio y abastecimiento de todos los puntos de venta de la organización, y realiza ferias agroecológicas semanales. El área de comercialización de la organización amplió su estrategia a través de venta de bolsones y en 2021 abastecía a 260 'Nodos de consumo', puntos de compras comunitarias aún en funcionamiento donde, en ese momento, se entregaban semanalmente entre 2000 y 2500 bolsones y llegaron a sostener más de 100 puestos de trabajo. También en 2021, a través del Mayorista Agroecológico se distribuían 45 toneladas semanales de producción que se destinaban en un 25% a los almacenes minoristas y ferias, 20% para el armado de bolsones para los nodos de consumo, 15% en ventas al Estado y 40% en ventas mayoristas. Por último, una parte significativa de la comercialización se destinaba a ventas a diversos organismos estatales y municipios, los cuales realizaban compras mensuales de bolsones (Entrevista a coordinador del área comercialización UTT, 2021).

Esta organización es impulsora de políticas públicas para la agroecología y el acceso a la tierra (en particular, la propuesta de Ley de Acceso a la Tierra), gracias, en algunos casos, a las articulaciones que logra con el Estado durante gobiernos peronistas, pero sobre todo a la presión que ejerce a través de acciones directas de protesta. La más emblemática es el 'verdurazo' (y sus derivaciones: 'feriazos', 'alimentazos', 'tomatazos', etc.), donde se busca plantear las problemáticas del 'campo que alimenta' (pequeños/as productores/as principalmente migrantes y en general sin tierra) en el seno de los centros urbanos.

Por su parte, la UST–MNCI-ST de Mendoza promueve la reforma agraria, la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores del campo y la promoción de modelos de producción sostenibles y equitativos. En su calidad de miembro del MNCI-Somos Tierra, y junto con la UTT, forma parte de la Mesa Agroalimentaria Argentina. Esta Mesa es un espacio en el que confluyen organizaciones urbanas y rurales que buscan definir un modelo agroalimentario diferente al agronegocio, basado en la pequeña y mediana producción y elaboración de alimentos que priorice la soberanía alimentaria del país, y fomentan la producción local, el acceso a la tierra para pequeños productores y la equidad en la distribución de alimentos. Su objetivo es transformar el modelo actual, centrado en la exportación y dependiente de multinacionales, hacia uno más sostenible, justo y orientado al bienestar social.

En síntesis, existe una relación del movimiento campesino e indígena con la agroecología. Agroecología se asocia, entonces, con reivindicaciones por el acceso a la tierra y a formas alternativas no solo de producir sino de generar relaciones sociales y comunitarias. Esto hace que la agroecología se vea ligada a las luchas sociales y genera reticencia en los productores más tradicionales, quienes, al acercarse a la agroecología, suelen hacerlo desde una mirada técnica representada por instituciones públicas como el INTA, y por organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA) fundada, entre otros, por Eduardo Cerdá, cuya designación en 2021 a la cabeza de la Dirección Nacional de Agroecología (DNAE) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la nación (SAGyP) significó un reconocimiento a su trayectoria (véase siguiente apartado).

### Políticas clave en el impulso a la producción orgánica y la agroecología

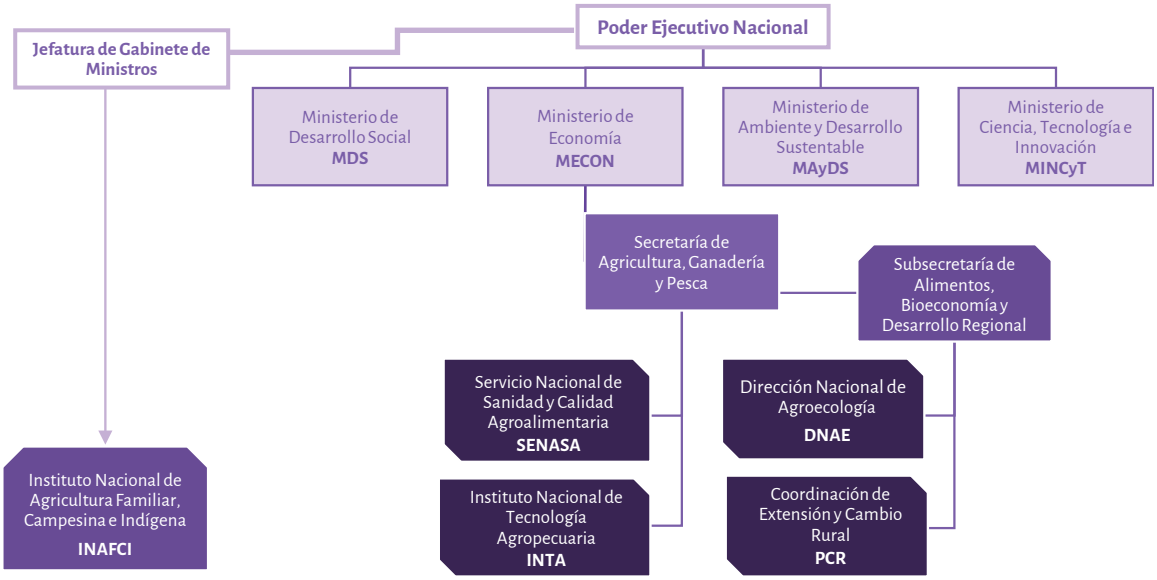
Respecto de la producción orgánica, una medida que la impulsó fueron las tarifas diferenciales de impuesto a la exportación especialmente de cereales y oleaginosas que tuvieron estos productos entre los años 2002 y 2006, en un contexto de altos impuestos a las exportaciones. En 2023 se sancionó la Ley N° 27734[98], que establece un régimen de promoción de la producción y elaboración de productos orgánicos certificados y autorizados, que estará vigente por 10 años. Esta ley beneficia a productores y elaboradores que cumplan con los requisitos, y otorga reducciones fiscales, la posibilidad de convertir contribuciones patronales en créditos

fiscales, y la creación del Registro de Productores/as y Elaboradores/as de Productos Ecológicos, Biológicos u Orgánicos en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y de un Fondo de Promoción del Producto Orgánico. También establece sanciones para aquellos que incumplan con las normativas. La autoridad de aplicación será el Ministerio de Economía y se invita a las provincias a adherir a esta ley.

En las últimas décadas se desarrollaron políticas públicas para el impulso a la agroecología, aunque en el marco de un conjunto de restricciones institucionales y políticas que se analizan en la siguiente sección. Las principales son el Programa Minifundio del INTA desde 1987 y el Programa Pro Huerta desde 1990, este último ejecutado en conjunto entre el INTA, el Ministerio de Desarrollo Social y el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Minagri, actualmente Secretaría: SAGyP). Otras estrategias de promoción de la agroecología en el INTA se institucionalizan con la creación de la Red de Agroecología del INTA (2013) pero se gestan, previamente, en distintas estaciones experimentales del INTA, las cuales comienzan a experimentar en módulos agroecológicos.

El hito más trascendente, desde el punto de vista institucional, es la creación de la Dirección Nacional de Agroecología (DNAE), aunque no se ha avanzado en la designación de un presupuesto para que esta dirección pueda impulsar la agroecología con políticas concretas. Además, existen programas de apoyo o promoción y de desarrollo científico tecnológico y ciertas unidades de gestión específicas que apoyan el desarrollo de la agroecología, particularmente desde la SAGyP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), MDS, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), INTA y SENASA, y algunos regímenes de promoción específicos que contemplan las actividades ligadas a la bioeconomía, por ejemplo. El gráfico 1 muestra estos organismos y a continuación se detallan los programas que promueven y apoyan el desarrollo de la agroecología.

**Figura 1.** Instituciones que participan de políticas públicas para la agroecología (2023)




Fuente: elaboración propia.

## Políticas implementadas desde el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP)

Dentro de la SAGyP, la Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Economías Regionales fomenta el desarrollo de la bioeconomía a través de distintos programas de apoyo, incluidos programas y normativas para el desarrollo de los bioinsumos agropecuarios. Estos desarrollos pueden asociarse (aunque no necesa-

riamente) con la agroecología. La bioeconomía también está contemplada como una actividad que se promociona a través del Régimen de promoción de la economía del conocimiento, implementado en 2019.

Dentro de esta secretaría, se formalizó en agosto de 2020 la creación de la DNAE, una unidad para la promoción de la producción agroecológica. Es la primera vez que existe una dependencia institucional abocada específicamente a la temática, a cargo de uno de los fundadores de la RENAMA. En la concepción de esta dirección, la agroecología es una herramienta que puede permitir un modelo de cambio hacia formas de producir más inclusivas y ambientalmente sustentables. El objetivo principal de la dirección es visibilizar, fomentar, consolidar y proteger los sistemas agroalimentarios basados en los principios de la agroecología. Su rol es aportar en la definición de marcos conceptuales, políticos y normativos para que los planes y proyectos del Estado tengan incorporados los principios que permitan el desarrollo de la AE en los territorios. La dirección cuenta con diez líneas de trabajo y se encuentra desarrollando un Programa Nacional de Agroecología.

Además de esta dirección, en esta secretaría se encuentra la Coordinación de Extensión y Cambio Rural que implementa el Programa Cambio Rural, un programa de extensión y asistencia técnica con metodología grupal y presencial en casi todas las provincias del país. Este programa tiene muchos años de implementación, desde 1993, pero en los últimos años ha fortalecido sus líneas de extensión en agroecología y trabaja articuladamente con la DNAE y el INTA. Es la principal herramienta de extensión rural del ministerio. Brinda asistencia, acompañamiento técnico y transferencia de tecnología en el segmento pequeña empresa agropecuaria. En 2021 nucleaba en todo el país a 425 asesores/as, 535 grupos de productores y productoras (cada uno de alrededor de 10 personas), de los cuales 18 grupos eran de especialidad agroecología (todos de la provincia de Buenos Aires), y del total de grupos del programa, 188 realizaban, al menos, alguna práctica agroecológica.

Por otro lado, dentro de la ex Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, disminuida a Instituto de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) en 2022, se implementan planes, programas y proyectos para promover la capacidad productiva de la agricultura familiar y fortalecen las condiciones para el desarrollo local y regional. Un marco de trabajo en este ámbito es la Ley N° 27118 de Reparación histórica de la agricultura familiar, aunque la misma fue sancionada en 2014 y aun no fue reglamentada. Esta Ley reconoce a la agroecología como una estrategia esencial para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la agricultura familiar, e incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los/as agricultores/as familiares, generar condiciones favorables para ampliar los mercados, aumentar el capital natural para la producción y la constitución y consolidación de empresas rurales. Al igual que para el funcionamiento de la DNAE, no hay presupuesto mínimo designado a la aplicación de esta ley.

### Políticas desarrolladas desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS)

Desde este Ministerio, algunos programas orientados a la protección ambiental tienen líneas de acción vinculadas a la agroecología. Políticas centrales son las de protección ambiental y de fomento del manejo del bosque con ganadería integrada. A partir de la implementación, en 2009, de la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2007), la cual permitió un ordenamiento territorial en todo el país del bosque nativo, en aquellas zonas denominadas 'amarillas', en donde está permitido desarrollar un aprovechamiento sustentable de los bosques, se promueven formas de manejo sustentable de la ganadería sin comprometer los bosques nativos. Otro caso es el Programa de Promoción de la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en Agroecosistemas. En 2021 se crea este programa en el marco de la Dirección Nacional de Biodiversidad, dependiente de la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales de ese Ministerio. En cumplimiento de las líneas de acción relativas a la promoción de la biodiversidad en los agroecosistemas, este programa tiene por objetivo el fortalecimiento de la agroecología y otras medidas que fomenten la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos.

### Políticas del el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

En el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, desde 1990 y de forma ininterrumpida, se implementa, junto con el INTA, el Programa Pro Huerta. Además, en la actualidad existe el Plan Argentina contra el Hambre, el cual apoya el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Implica la promoción y fortalecimiento del Acceso a la Canasta Básica de alimentos. Dentro de ese Plan, se apoyaron proyectos de investigación y de intervención vinculados a la agroecología y la seguridad alimentaria.

### Políticas desarrolladas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT)

El MINCyT, junto con el MAyDS, lanzó a fines del año 2020 el Inventario para la Producción Sustentable que se mantuvo abierto durante dos meses. También, con el MDS y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, lanzó una línea de financiación de proyectos de investigación en 2021 denominada "Ciencia y Tecnología contra el Hambre". El objetivo fue impulsar y fortalecer la integración del conocimiento y de los desarrollos tecnológicos y sociales vinculados a soluciones para el acceso a la alimentación y al agua segura, así como al abordaje de la vulnerabilidad socio-ambiental.

Para sintetizar, en el proceso de institucionalización de la agroecología que se plasma en organismos de promoción, en instancias de formación académica y en políticas públicas, identificamos más de cien hitos desde el año 2005 (si bien la lista no es exhaustiva), que se dan en el ámbito estatal, académico y de la sociedad civil (véase tabla 3). Estos hitos otorgan una idea del tipo de institucionalización de la agroecología en el país: un tercio se da en el ámbito académico, otro tercio, en el ámbito estatal y de las políticas públicas, y el resto, en el ámbito de la sociedad civil. De todas formas, existe una interrelación entre los actores que promueven la agroecología: en varios hitos de institucionalización participan actores de los tres ámbitos.

**Tabla 3.** Hitos y políticas públicas a nivel nacional, provincial[10] y municipal (Argentina 1990-2022) que de manera directa o indirecta apoyan la agroecología.

| | Nacional | Provincial | Municipal |
|---|---|---|---|
| 1990 | 1987: comienza el Programa Minifundio (INTA).<br>1990: comienza el Programa Pro-Huerta (actualmente INTA, MAGyP y MDS).<br>1990: comienza a desarrollarse el régimen para la producción orgánica (Secr. Agr.).<br>1993: comienza el Programa Social Agropecuario (MAGyP) y Programa Cambio Rural (SAFCI).<br>Década 1990: la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) comienzan a incorporar enfoque AE. | | Desde 1991: ordenanzas de restricción de fumigaciones en la prov. De Buenos Aires.<br>Ejemplos: La Plata (Decreto 499/91).; Leandro N. Alem (Ord. 1166/06); San Antonio de Areco (Ord. 3919/14); Cañuelas (Ord. 2671/10); Arrecifes (Ord. 2786/16); Chacabuco (Ord. 7077/17); Pergamino (Ord. 8126/14). 2008: prohibición de aplicación de agroquímicos a 1000 m de planta urbana o núcleo poblacional en Gral. Pueyrredón, Ord. 18.740.<br>Desde 2004: Ordenanzas de resguardo ambiental en diferentes localidades cordobesas. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2000 | 2002-2006: tarifas diferenciales de impuesto a la exportación orgánica, especialmente de cereales y oleaginosas.<br>2005: Plan Estratégico Institucional del INTA 2005-2010 incorpora producción orgánica.<br>2005: Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña AF del INTA.<br>2007: Ley N° 26331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (MAyDS), que crea en el ámbito del Ministerio el Centro de Producción de Semillas Nativas (CEPROSENA) y fomenta formas de producción agroecológica y su certificación.<br>2009: SENASA crea la Comisión de Agricultura Familiar, SENAF (Resol. Nº 759/2009). | 2005: prov. Córdoba - Ley provincial N° 9164 (D.R. 132/05) regula el uso de productos químicos y/o biológicos de uso agropecuario.<br>2005: creación de la cátedra de Sociología Rural, Agroecología y Extensión Rural, FCV, Universidad Nacional de Rosario (UNR).<br>2005: creación de APPO: Asociación de Productores Orgánicos de Tres Isletas, Chaco.<br>2006: creación de la cátedra de Ecología Agrícola. Universidad Nacional de Córdoba (UNC).<br>2007: creación Escuela de AE del MOCASE, Santiago del Estero.<br>2007: creación Universidad Nacional de Rio Negro. El Bolsón. Ley 26330.<br>2007: Tecnicatura Superior Agronómica con Orientación en Agroecología, IES 9-015 "Valle de Uco", La Consulta, Mendoza.<br>2007: creación de cátedras de Biología, Ecología y Agrostología, FCV, UNR.<br>2008: creación Movimiento Agroecológico Chaqueño. | 2005: Tecnicatura en Producción Vegetal Orgánica (Inicio año 2003). El Bolsón-Rio Negro.<br>2007: Colectivo "Crece desde el Pie" San Carlos-Mendoza.<br>2007: Proyecto Agroecológico Casilda, PACA, FCV, UNR, Santa Fe.<br>2008: Cooperativa Unión y Fuerza Campesina, MNCI, Fcio. Varela, Bs.As.<br>2008: Municipalidad de Gral. Pueyrredón, prov. Bs. As., Ordenanza 18.740, Prohibición de aplicación de agroquímicos a 1000 m de Planta Urbana o núcleo poblacional.<br>2009: Feria Franca Horticultores "Nahuel Huapi", Bariloche, Río Negro.<br>2009: Módulo Agroecológico (10 ha) de cultivos extensivos mixtos integrados en la EEA, INTA-Barrow, Tres Arroyos, PBA. |
| 2010 | | 2011: grupo de estudio y trabajo junto a comunidades Qom de la región del Chaco, GET Qom (CD 3654, FAUBA).<br>2011: 1er. Encuentro regional del MACH (Movimiento Agroecológico Chaqueño).<br>2011: realización de las 1eras. Jornadas de Agricultura Familiar, La Plata, FCAyF, UNLP.<br>2013: Universidad Campesina, SURI, MOCASE, Santiago del Estero.<br>2014: Ley de fomento a la producción agroecológica de Misiones (reglamentada en 2020).<br>2014: Red de AE de Misiones. Red de AE NEA Litoral.<br>2014: Red Correntina de AE, Bella Vista, Corrientes.<br>2014: Feria Agroecológica de Córdoba, UNC-INTA PH-SAF.<br>2014: Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Nacional de Córdoba. Área de Consolidación: "Agroecología y Desarrollo Territorial".<br>2015: Equipo Interinstitucional de apoyo para la Intensificación Ecológica en la Producción de Alimentos de Proximidad INTA-SAF-UNC.<br>2015: Cátedra Libre de Agroecología y Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Córdoba-Res.Rec. 1813/2015. | 2010: Ordenanza 2671/10 de regulación de uso de agroquímicos, Municipio de Cañuelas.<br>2011: curso de Posgrado en Agroecología realizado en la Universidad del Chaco Austral, Sáenz Peña.<br>2011: encuentro de AE Litoral General San Martín, Chaco.<br>2011: Ordenanza 8871/11 de regulación del uso de agroquímicos, Rosario, Santa Fe.<br>2012: Asociación Civil sin fines de lucro "Siempre Unidos Minifundios Corzuela", Chaco.<br>2013: Municipio de Gral. Pueyrredon, Buenos Aires, Ord. 21296. Creación del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS).<br>2013: Ordenanza 9144/13 aprobó el "Plan Integral de Suelos Productivos", Rosario, Santa Fe.<br>2014: Licenciatura en Agroecología de la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro, El Bolsón.<br>2014: creación de Asociación Civil 1610, La Capilla, Fcio Varela, PBA.<br>2014: Diplomatura en Agroecología y Economía Social y Solidaria (UNLP).<br>2014: SPG de la Feria AE de Córdoba.<br>2014: Grupo productores AE de Guaminí. Ordenanza N° 32/2015 "En Apoyo a la Agricultura Familiar y producciones agroecológicas". |

2010: creación del IPAF Cuyo, INTA.
2010: Proyecto dentro de NTA para la generación y desarrollo de tecnologías con base AE y de producción orgánica.
2011: creación del IPAF Patagonia, INTA.
2013: creación oficial de la Red de Agroecología (REDAE) de INTA a nivel de Programa Nacional.
2013: creación del área y equipo de AE en la SAF.
2014: SENASA crea la Coordinación de Agricultura Familiar (Resolución 186/14)
2014: Ley N° 27118 de Reparación histórica de la agricultura familiar (reglamentada en 2022).
2016: creación del Área de AE del MTE-Rural.
2016: primer 'verdurazo' en Plaza de Mayo de la UTT para visibilizar la crisis del sector, regalan 20.000 kg de verdura. Reclamo Ley de acceso a la tierra y suspensión de desalojos.
2018: reunión de la comisión de ambiente y desarrollo sustentable sobre agroecología, presidida por el senador Pino Solanas.
2018: creación de la Sociedad Argentina de Agroecología. UNLP, SOCLA, INTA.
2019: Primer Foro por un Programa Agrario, Soberano y Popular, Microestadio Ferro, CABA.

2016: Bolsón Soberano, CALISA, FAUBA, 1610, Resol. CD. FAUBA 3304/16.
2016: conformaciónde la Mesa de Agricultura Agroecológica, Orgánica y Natural de Santiago del Estero, UCSE, Dirección Ganadería y Agricultura Pcial., UNSE, INCUPO, UCAL, MOA, SENASA, ADEPIA, UCAR.
2016: Proyecto Cinturón Verde de Rosario, Municipalidad (integra el Programa de Agricultura Urbana desarrollado desde el año 2002), Pcia. Santa Fe.
2017: creación del Programa de Extensión en el Área Metropolitana Bonaerense, AMBA. Res CD 5467/17.
2017: firma del Convenio INTA, Gob. Santa Fe, implementación de producción agroecológica en la Estación Experimental Angel Gallardo-Santa Fe.
2017: creación de Parque Agrario Santa Fe Metropolitano, Mte.Vera, Pcia. Santa Fe.
2017: Ordenanza 9789/17 que prohíbe la aplicación del herbicida glifosato en todo el municipio de Rosario, Santa Fe.
2018: SPG de la FAUBA en el AMBA.
2019: Programa de Soberanía alimentaria Provincial de Misiones, LEY VIII – N.º 75.

2014: Feria Soberana 2014. Cátedra Libre de Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria de la FCA, Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ).
2015: Especialización en AE-INTA, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).
2015: Primera Colonia Agroecológica de la UTT "20 de Abril" Darío Santillán, Jáuregui, Luján, PBA (firma Comodato por 84 ha.).
2016: Diplomatura en AE para la Región Pampeana, Facultad Regional de Trenque Lauquen, Universidad Tecnológica Nacional (FRTL-UTN). Resol.CD N° 0122/2016.
2016: Establecimiento Agropecuario Extensivo "La Aurora", Benito Juárez, PBA, reconocido por FAO.
2016: SPG de la asociación 1610, FAUBA.
2016: Tecnicatura Universitaria en Agroecología (TUnA)-FCAyF-UNLP (Resolución Ministerial 1457-21).
2017: SPG valle Inferior Río Negro, Viedma, IDEVI, INTA, UNCo, Municipio, Alimenta.
2017: Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Grupo de productores AE, Luján y Gral. Rodriguez.
2017: apertura Almacén Alma Rural-Mercado del Patio-Rosario, Fundación ArgenINTA, INTEA, FAA, Agricultores federados, Provincia de Santa Fe.
2017: comercializadora La Posta, Unión de Trabajadores sin Tierra (UST), Mendoza.
2017: Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas (SIPA), FCA-UNR, Rosario, Pcia. Santa Fe.
2018: Ordenanza 9944/18, del SPG para la ciudad de Rosario, Santa Fe.
2018: inauguración del Primer Almacén de Ramos Generales en la Capital Federal (Almagro), UTT.
2018: Casa de la Semilla de Zapala-Neuquén.
2018: creación de la Sociedad Argentina de Agroecología, UNLP, SOCLA, INTA.
2019: inauguración del primer Almacén de Ramos Generales de la UTT, La Plata, Buenos Aires.
2018: Programa de Promoción de la Producción Agropecuaria Sustentable en Saladillo.
2019: Ordenanza que fomenta la Agroecología Rural y Urbana, en Mercedes.
2019: apertura del primer Mercado Mayorista de la UTT en Avellaneda, Buenos Aires.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2020 | 2020: creación de la Dirección Nacional de Agroecología (DNAE) en el MAGyP.<br>2021: Programa de Promoción de la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en Agroecosistemas (MAyDS). | 2020: dirigente de la UTT preside el Mercado Central de Buenos Aires.<br>2020: se implementa el Programa de Promoción de la Agroecología, Alimentos Bonaerenses, del Ministerio de Desarrollo Agrario de la Prov. de Buenos Aires.<br>2020: Ley 3298/20 de Promoción de la Agroecología en Pcia. de La Pampa.<br>2020: Programa de Educación Ambiental, Formosa.<br>2021: Programa de Producción Sustentable Local, Santa Fe. | 2020-2022: se conforman dos Comisiones Zonales de Certificación Participativa, en Oberá (2020) y Soberbio (2022), Misiones (INTA, SENASA).<br>2021: regulación del uso de agroquímicos en Chivilcoy.<br>2021: Tecnicatura Universitaria en Producción Agroecológica Periurbana -Universidad Nacional de Hurlingham.<br>2022: al menos 7 colonias agroecológicas de la UTT instaladas en el país.<br>2022: Sistema Nacional Participativo de Garantías en Chapadmalal (INTA, SAFCI, DNAE, SENASA, SPG). |

Fuente: reelaboración propia a partir de Patrouilleau, Sosa Varrotti, Goites y Toso (2021) y de relevamiento *ad hoc* de políticas públicas.

## Limitantes para una política integral nacional de transición agroecológica

En base al orden constitucional argentino normado en la reforma del año 1994, reconocer el derecho a un ambiente sano instaura la obligación nacional de protegerlo. Para ello define una cláusula constitucional referida a que la nación tiene la potestad de dictar normas que contengan los presupuestos mínimos para protección ambiental, presupuestos que las provincias pueden complementar, una vez que la pauta mínima esté cumplida. Sin embargo, la potestad nacional siempre debe analizarse bajo el régimen federal que ha establecido la República Argentina como forma de organización política, en cuanto solo posee las atribuciones que las provincias le deleguen en forma expresa por la carta constitutiva. Una de las atribuciones provinciales es tener el dominio originario de los recursos naturales que existan dentro de sus territorios (art.124 de la Constitución).

No obstante, el dictado de leyes de presupuestos mínimos en el periodo post constitucional, ha sido limitado. Algunas son verdaderas políticas públicas aprobadas bajo formato legal, como la Ley 26331. Sin embargo, existen materias que aun no han sido objeto de protección ambiental, ni desde lo legislativo ni desde lo institucional, como el uso del suelo y de otros recursos y bienes comunes que están implicados y son afectados por la producción agropecuaria. Esto ha llevado a demandas por parte de la sociedad civil y a la intervención de la justicia, que, en algunos casos, se ha convertido en hacedora de políticas públicas proteccionistas del ambiente, los recursos y el hábitat, y promotoras de formas de producción agroecológicas.

En síntesis, el cuerpo normativo constitucional y el ordenamiento jurídico argentino no dejan, a nivel nacional, un amplio espacio para normar sobre el uso de los recursos naturales implicados en la producción agropecuaria. Esto explica, en parte, que no exista una política nacional a favor de la agroecología. Pero hay otros factores políticos que lo explican. Además del plexo normativo, es necesario comprender que existe, en Argentina, una reticencia de las clases propietarias y de los actores productivos, a las regulaciones estatales, en una confrontación que se expresa constantemente en torno a la resistencia a las cargas impositivas que pesan sobre el sector (las llamadas retenciones a las exportaciones), pero que se plasma también en la negativa a la intervención y control estatal en cualquier aspecto. Esto hace que la capacidad de control estatal sobre la forma en que se produce y se utilizan los recursos naturales sea limitada.

Otro punto a destacar es el constante cambio de lineamiento de las políticas públicas en el país, entre dos orientaciones: una que se puede definir como ortodoxa, a favor del libre mercado y reticente a regular y controlar cualquier tipo de actividad productiva; y otra que se puede definir como heterodoxa y populista, que sí concibe la necesidad de una participación del estado en la regulación sobre el uso de recursos

y el funcionamiento de los mercados[11]. Estas distintas visiones se ven contrarrestadas entre unas y otras, las políticas se inician y no se terminan, en vez de evaluarse, se impugnan, y esto genera que muchas veces existan políticas pero que estas tengan una incidencia limitada porque no terminan siendo políticas de Estado, de larga duración y basadas en consensos políticos amplios.

Fue, en general, durante los gobiernos de visión heterodoxa y populista en donde han crecido las políticas de promoción de la agroecología, pero con grandes limitaciones, especialmente durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015 y en mayor medida a partir del 2008 luego de un conflicto con el sector agropecuario) y del Frente de Todos (2019 a la actualidad). Muchas políticas implementadas o iniciadas en el período kirchnerista se vieron casi anuladas o directamente interrumpidas durante el gobierno ortodoxo que le siguió (el gobierno de Cambiemos, 2015-2019).

El sector agropecuario, además, por ser el principal sector exportador y por depender tanto el país del ingreso de divisas para el desarrollo productivo, así como para cumplir con los compromisos del endeudamiento externo, tiene un gran poder de veto para impedir políticas que justamente vayan en contra del modelo productivo intensivo en insumos y sin regulación ni control estatal.

Estos factores explican, parcialmente, que no exista una política integral de apoyo y promoción de la agroecología, si bien en el último gobierno peronista (2019-2023) hubo un relativo mayor impulso a políticas desde un abordaje multi-institucional creciente, con algunas líneas de investigación, apoyo técnico e impulso a la agroecología vinculada con la cuestión alimentaria. En algunos casos, las políticas o programas están conducidos por referentes representativos del movimiento agroecológico en el país. Por ejemplo, representantes del MNCI-VC, el MTE-Rural, el Movimiento Evita y la RENAMA pasaron a ocupar cargos de decisión en el INAFCI y en la DNAE. Es decir que los activistas interactúan con el Estado en tanto dan forma a las instituciones estatales, pero no mediante la negociación y la protesta. sí . Además, diferentes técnicos/as e investigadores/as con experiencia en agroecología a partir de su participación en organizaciones sociales (como CoTePo-UTT) o instituciones públicas (como INTA y ministerios) fueron incorporados a la función pública en otros organismos de nivel nacional y provincial, como en el MAyDS y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la provincia de Buenos Aires. También, los Sistemas Participativos de Garantías gestionados a nivel local son fundamentales para el avance en políticas públicas para la agroecología, ya que proveen un marco en el cual se organizan apoyos a la producción de este tipo.

Sin embargo, la experiencia del Mercado Central de Buenos Aires nos muestra una de las limitaciones de la participación de organizaciones e iniciativas de base en la política pública. Este mercado es el principal centro de comercialización de frutas y verduras del país y uno de los más importantes de América Latina. Es una entidad pública interestadual, gobernada en partes iguales por tres estados, el nacional, el de la ciudad de Buenos Aires y el de la provincia de Buenos Aires. En la gestión del gobierno de Alberto Fernández, desde el año 2020 y hasta 2023, estuvo al frente del organismo un dirigente de la UTT, Nahuel Levaggi, quien renunció al puesto en 2023, por las siguientes razones:

Para influenciar y tener una política activa respecto al abastecimiento y precio frutihortícola impulsamos una serie de propuestas a distintos ministros, incluso al presidente Alberto Fernández, de una producción estatal contracíclica de alimentos con una sociedad del Estado para garantizar el abastecimiento. Eso no fue tomado en cuenta. Tampoco sucedió la planificación que le habíamos propuesto a la secretaría de Agricultura (...) Teníamos a nuestro alcance una serie de medidas para impactar sobre el precio de las frutas y las verduras y como no había respuesta evaluamos que nuestra fuerza estaba mejor puesta en el territorio que en ese lugar de gestión. Así entendimos que nuestro trabajo en el Mercado estaba cumplido y nuestra tarea histórica seguirá en los territorios y con la Mesa Agroalimentaria (...) Desde el Mercado Central pusimos a funcionar una Sociedad del Estado y a intervenir en la compra y venta de fruta y verdura. Eso con una inyección de fondos del Estado nacional podría haber sido una herramienta muy fuerte de transformación. Eso no sucedió y no pudimos elevar la escala (...) No fue por una voluntad en contra, sino por no entender la importancia de avanzar en estos temas. Porque tenemos una dirigencia política

que (...) solamente entiende el agro en función del ingreso de dólares o cuando la carne está cara. Pero no entiende la necesidad de potenciar y fortalecer la producción de alimentos para el consumo interno[12].

Este es un ejemplo de las coaliciones producidas entre gobiernos de orientación heterodoxo-populista con actores movilizados con una estrategia de lucha por las demandas sociales desde dentro de la administración estatal, y los límites de dicha estrategia. A pesar de la promoción y legitimidad que la agroecología ha logrado en Argentina, su implementación a gran escala aún enfrenta varios obstáculos. El desafío de consolidar y replicar modelos alternativos requiere conocimientos, infraestructura, mercados y otros elementos que muchas veces no existen y lleva tiempo y esfuerzo crearlos (Arza y Van Zwarenbers, 2014), así como visión y decisión política por parte de quienes detentan el poder del Estado. En ese sentido, la Mesa Agroalimentaria a la que pertenecen, entre otras organizaciones, la UTT y el MNCI-ST, critica la falta de políticas que beneficien a la agricultura familiar, campesina e indígena durante el último gobierno peronista (2019-2023). La Mesa agroalimentaria la dependencia del gobierno respecto sectores con gran poder económico y cómo eso limita la adopción de políticas para desconcentrar y fortalecer otros espacios productivos, pero también señala la orientación de las políticas hacia el agronegocio y la falta de acciones concretas para impulsar otro modelo agropecuario que favorezca a los pequeños productores de alimentos. La Mesa destaca la necesidad de proyectos de ley para el acceso a la tierra, el fortalecimiento de la agroecología y el cooperativismo, y la protección de ecosistemas actualmente manejados por familias campesinas. Aboga por medidas inmediatas como créditos para la producción, subsidios para emergencias climáticas y la implementación efectiva de leyes existentes, como la Ley de Agricultura Familiar.

## Conclusiones

En Argentina, el desarrollo de las agriculturas alternativas, en particular la agroecología, es un fenómeno relativamente reciente, con un gran número de unidades no oficialmente registradas. A nivel nacional, la falta de estrategias y políticas integrales de transición hacia la agroecología es evidente. Sin embargo, se han producido avances significativos en las políticas públicas a nivel municipal y provincial, además de algunas iniciativas a nivel nacional. Estos avances, en gran medida, han sido impulsados por la presión social en respuesta al agronegocio y las fumigaciones cercanas a las áreas residenciales. La sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de experiencias de agricultura alternativa y en la transformación de las políticas públicas. Estos actores colaboran con el Estado para desarrollar políticas de promoción de la agroecología.

En resumen, aunque existen algunas políticas que promueven la agroecología en Argentina, impulsadas por el Estado y en colaboración con actores sociales y académicos, no existe un plan integral de transición hacia la agroecología a nivel nacional. El poder de presión de los productores tradicionales vinculados al modelo agrícola convencional basado en insumos químicos sigue siendo influyente en el país. Además, existen desafíos en la generación y coordinación de políticas públicas, así como en la recopilación de información sobre la situación agraria y agroecológica del país. A pesar de esto, existe una red política, social y técnica que apoya la promoción de la agroecología, y se han logrado avances notables en algunos niveles gubernamentales, provinciales y municipales, así como en la creación de programas de promoción y difusión. Para fomentar aún más la agroecología, es necesario ampliar y fortalecer los circuitos comerciales alternativos, promover la difusión de sus beneficios, diversificar la producción y considerar su inclusión en el ordenamiento ambiental del territorio, lo que podría incluir exenciones fiscales y créditos para los productores. Se puede esperar que sea más probable que este tipo de medidas sean tomadas bajo gobiernos peronistas/heterodoxos, si bien, a nivel general, los gobiernos nacionales no son una variable determinante del desarrollo de la agroecología, sino que sus principales impulsores pertenecen a la sociedad civil, quienes mantienen, en gran medida, un rumbo propio.

## Bibliografía


- Andrade, F. (2017). *Los desafíos de la agricultura argentina. Satisfacer las futuras demandas y reducir el impacto ambiental*. Buenos Aires, INTA Ediciones.
- Arza, V., y Brau, W. (2021). "El péndulo en números". *Desarrollo Económico*, vol. 61, n.º 233, pp. 1-29.
- Arza, V., y Van Zwanenberg, P. (2014). "Innovation in informal settings but in which direction? The case of small cotton farming systems in Argentina". *Innovation and Development*, vol. 4, n.º 1, pp. 55-72.
- Dominguez, D. I. (2019). "Cartografía de la agroecología y disputas territoriales en Argentina". *Revista Nera*, n.º 49, pp. 297-313.
- INDEC (2021). *Resultados definitivos del Censo Nacional Agropecuario 2018*, disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf
- IICA (2009). *La producción orgánica en la Argentina: compilación de experiencias institucionales y productivas*. IICA/SENASA/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires/C.R.
- Martínez, L. E. y Aranguren, C. I. (2015). "Espacios periurbanos en la región pampeana: una aproximación al análisis de los conflictos socio-ambientales y las políticas públicas". Trabajo presentado en las *IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, 3 al 6 de noviembre.
- Liaudat, D, Sosa Varrotti, A. P., y Córdoba, M. S. (2022). "Hegemonía para (des)armar. Territorios y subjetividades en las redes del agronegocio". *Revista Espacio Abierto*, vol. 31, n.º 3. pp. 42-69. https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/38637/42999
- Palmisano, T. (2018). "Las agriculturas alternativas en el contexto del agronegocio. Experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina". *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, vol. 28, n.º 51.https://doi.org/10.24836/es.v28i51.513
- Patrouilleau, M. M.; Martínez L. ; Cittadini, R. y Cittadini, E. (2017). "Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina". En Sabourin, E. P., Patrouilleau, M. M., Le Coq, J. F., Vásquez, L., y Niederle, P. A., *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (pp. 33-72). Red Políticas Públicas en América Latina y el Caribe (Red PP-LA).
- Patrouilleau, M. M., Sosa Varrotti, Andrea P., Goites, E. y Toso, F. H. (2023). "Informe TAFS Argentina. Etapa 1: Análisis de la transición agroecológica a nivel nacional".https://docs.google.com/document/d/1NNuPh-gU7Ls7r-W5aE5zIVm4mZO8wKwn_/edit?usp=sharing&ouid=100479111728422715743&rtpof=true&sd=true
- Pérez, D., Palumbo, M., y Sosa Varrotti, A. P. (2023). "Agroecología(s), mujeres y trabajo: acción, transformación y re-existencias". Trabajo presentado en las *Primeras Jornadas de Investigación y Reflexión sobre Géneros y ruralidades: cuerpos, trabajos y territorios*, 26 y 27 de octubre de 2023.
- Sarandón, S. (2019). "Potencialidades, desafíos y limitaciones de la investigación agroecológica como un nuevo paradigma en las ciencias agrarias". *Revista FCA UnCuyo*, vol. 51, n.º (1), pp. 383-394. http://revistas.uncuyo.edu.ar/ojs3/index.php/RFCA/article/view/2458
- Sarandón, S. J. y Flores, C. C. (2014). *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*. La Plata: UNLP.
- Sarandón, S. J. (2002). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. La Plata: Ediciones Científicas Americanas.
- SENASA (2021). *Situación de la producción orgánica en Argentina durante el año 2020*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_situacion_de_la_po_en_la_argentina_ano_2020_0.pdf
- SENASA (2023), *Situación de la producción orgánica en Argentina durante el año 2022*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_situacion_de_la_po_en_la_argentina_ano_2022.pdf
- Shoaie Baker, S., y García, M. (2021). "Una bendición disfrazada: La transición hacia una economía popular y solidaria en la horticultura familiar en el periurbano de la ciudad de La Plata, Argentina". *Revista Cuadernos de Administración*, Vol. 2, núm. 1, pp. 275-292. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/164632
- Souza Casadinho, J. (2014). "La agroecología: bases científicas, historia local y estrategias productivas en la construcción de un espacio de desarrollo integral, ético y humano". En Hernández, V.A., Goulet,

F., Magda, D., Girard, N. y Souza Casadinho, J. (eds.), *La agroecología en Argentina y en Francia: Miradas cruzadas* (13-29). Buenos Aires: INTA Ediciones.

- Svampa, M. (2010). "Movimientos sociales, Gobiernos, y nuevos escenarios de conflicto en América Latina", publicado inicialmente en la revista *Problemas d´Amérique Latine* (2009) y en *OneWorld Perspectives*, Workings Papers 01/2010, Universitat Kassel, www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php, bajo el título de "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina".
- Zamora, M., Regalía, A., Barbera, A., Carrasco, N. y Malaspina, M. (2019). "Productividad, costos y márgenes de trigo en un sistema en transición agroecológica comparado con un sistema agrícola industrial". Trabajo presentado en el *1° Congreso Argentino de Agroecología*, Mendoza.

**Entrevistas realizadas**

- Santiago Sarandón (docente e investigador de la Facultad de Ciencias Agrarias, UNLP).
- Nahuel Levaggi (dirigente de la Unión de Trabajadores de la Tierra y Presidente de la Coorporación del Mercado Central de Buenos Aires).
- Juan Pablo Della Villa (coordinador del área de comercialización UTT hasta 2022).
- Germán Linzer (director provincial de Innovación productiva, Extensión y Transferencia Tecnológica, Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires).
- Marcelo Schwerdt (ex director de Medio Ambiente de Guaminí, co-fundador de RENAMA)
- Eduardo Cerdá, Director Nacional de Agroecología (MAGyP). Disertación en II Congreso Nacional de Agroecología, 15 de octubre de 2022.

## Notas

1 Una primera versión de este texto corresponde al Informe de la etapa 1 del Informe del proyecto Transitions to Agroecological Food Systems (TAFS), coordinado por el *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement* (CIRAD). Véase Patrouilleau, M. M., Sosa Varrotti, Andrea P., Goites, E. y Toso, F. H. (2023), Informe TAFS Argentina. Etapa 1: Análisis de la transición agroecológica a nivel nacional.

2 El SENASA es el organismo dedicado al control y regulación de la sanidad animal y vegetal en el país y tiene un rol clave en el desarrollo de la normativa de la producción orgánica. En los últimos años la mesa interinstitucional de producción orgánica ha trabajado también en la problemática de los periurbanos, y ha fomentado la producción en esos espacios que deben, por normativas municipales, producir sin agroquímicos.

3 https://organicoargentina.magyp.gob.ar/conoce.php

4 El término 'extensivo' proviene de la 'agricultura extensiva', una forma tradicional de denominar a las producciones que utilizan relativamente un bajo nivel de insumos por unidad de superficie. Si bien en la práctica resulta ambigua esta definición debido a que, por ejemplo, la biotecnología o la agroecología misma pueden pensarse como formas de intensificación, el término es utilizado por los propios actores (Patrouilleau, et al, 2017). Por un lado, dicho término es utilizado en producciones frutihortícolas o ganaderas de poca extensión (hasta 15 hectáreas), con uso intensivo del trabajo (en general, familiar) y prácticas agrícolas intensivas en términos de infraestructura (presencia de invernáculos y sistemas de riego), de demanda de nutrientes, de rotaciones y de cultivos (más de cuatro o cinco cultivos por año), y por otro, en las producciones agropecuarias de mayor extensión que utilizan una menor proporción de factores productivos por unidad de superficie y cultivan menos variedades.

5 MAPO es la Organización No Gubernamental orgánica más importante de la República Argentina; funciona desde hace más de 20 años vinculando todas las entidades, personas, empresas u ONG que se relacionan de algún modo con la producción orgánica (https://www.mapo.org.ar/).

6 Este apartado retoma algunos contenidos de Patrouilleau et al. (2017) y Patrouilleau et al. (2023) para la reconstrucción del proceso de desarrollo de la agroecología en Argentina, así como información producida especialmente para este capítulo.

7 Más adelante, junto con INTA y el Programa ProHuerta, desarrollan el Programa de Agricultura Urbana de esa ciudad.

8 El INTA es un organismo descentralizado que desde 2022 depende del Ministerio de Economía, y sus funciones se vinculan al desarrollo tecnológico, la innovación, la investigación y extensión rural. Ejecuta e implementa proyectos de I+D específicos en agroecología, pero no posee una mirada general con vistas a que la institución promueva la agroecología. Dentro del INTA existe una Red de Agroecología a nivel nacional, entre otros programas y proyectos con énfasis en la gestión ambiental, los recursos naturales y el uso del suelo. Esta Red nuclea e impulsa la investigación desarrollada por el Instituto en los distintos módulos agroecológicos en implementación dentro de su red de experimentales. Despliega una mirada mayormente técnica, basada en el conocimiento agronómico aunque, en cierta medida, plural, ya que de ella participan los Sistemas Participativos de Garantía (SPG), asociaciones de productores, universidades, organizaciones campesinas, etc.

9 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/295975/20231012

10 Por cuestiones de espacio queda fuera de este capítulo el análisis más profundo de los casos de políticas de promoción de la agroecología a nivel provincial. En Patrouilleau et al. (2021) se podrá encontrar un análisis de las políticas implementadas por las provincias de Buenos Aires, Misiones y Formosa.

11 Una profundización sobre el problema del cambio constante de la política económica en base a estas dos orientaciones políticas puede verse en Arza y Brau (2021).

12 www.tiempoar.com.ar/politica/nahuel-levaggi-la-dirigencia-solamente-entiende-al-agro-en-funcion-del-ingreso-de-dolares/amp/