



EUTOPIA, Revista de Desarrollo Económico Territorial
ISSN: 1390-5708
ISSN: 2602-8239
FLACSO Ecuador.

Molpeceres, Celeste
Políticas públicas y sistemas agroalimentarios en
Argentina: entre agroquímicos y agroecología (1990-2020)
EUTOPIA, Revista de Desarrollo Económico Territorial, núm. 21, 2022, Enero-Junio, pp. 74-99
FLACSO Ecuador.

DOI: <https://doi.org/10.17141/eutopia.21.2022.5285>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=675772404004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Políticas públicas y sistemas agroalimentarios en Argentina: entre agroquímicos y agroecología (1990-2020)

Public policies and agri-food systems in Argentina: between agrochemicals and agroecology (1990-2020)

Celeste Molpeceres¹

Recibido: 30/12/2021 - Aceptado: 20/05/2022

Publicado: 30/06/2022

Resumen

Las decisiones de política pública en torno a los sistemas agroalimentarios en Argentina han introducido en las últimas décadas importantes transformaciones en las áreas rurales y en los espacios de interfaz urbano-rural, generando a la vez una reconfigurando del entramado social. Desde una perspectiva constructivista, el artículo reconstruye y analiza la trayectoria de los instrumentos de regulación asociados al uso de agroquímicos y a la promoción de modelos alternativos en Argentina entre 1990 y 2020. Partiendo de estudios antecedentes, el enfoque metodológico combina datos estadísticos secundarios con información secundaria disponible en organismos e instituciones públicas y privadas y regulaciones y entrevistas a actores clave. Los resultados indican una tendencia a responder a las demandas del mercado externo en la mayor parte del período, mostrando un reciente cambio en las decisiones orientadas a promover la agroecología. Mientras el modelo convencional de producción prevalece en Argentina orientado especialmente a la exportación -asociado al uso de agroquímicos entre otras tecnologías-, la agroecología representa un pequeño porcentaje, ligado especialmente a la pequeña agricultura familiar que canaliza su producción en mercados de cercanía. La emergencia de las producciones agroecológicas converge con el incremento de agricultores neorurales que traccionan nuevas formas de repoblamiento de espacios de interfaz urbano-rural.

Palabras clave: Regulaciones, Agenda Pública, Agricultura, Producción alternativa, Desarrollo rural

Abstract

In recent decades, public policy decisions for agroalimentary systems in Argentina have led to important transformations in rural areas and urban-rural interface spaces, generating at the same time a reconfiguration of the social fabric. From a constructivist perspective, the article reconstructs and analyzes the trajectory of the regulatory instruments associated with the use of agrochemicals and the promotion of alternative models in Argentina between 1990 and 2020. Starting from antecedent studies, the methodological approach combines secondary statistical data with secondary information available in public and private organizations and institutions and regulations and key stakeholder interviews. The results indicate a tendency to respond to the demands of the external market in most of the period, showing a recent change in the decisions aimed at promoting agroecology. While the conventional production model prevails in Argentina, especially oriented towards exports -associated with the use of agrochemicals among other technologies-, agroecology represents a small percentage, especially linked to small family farming that channels its production into nearby markets. The emergence of agroecological productions converges with the increase of neo-rural farmers that attract new forms of repopulation of urban-rural interface spaces.

Key words: Regulations, Public Agenda, Agriculture, Alternative production, Rural development

1 Becaria doctoral CONICET - Facultad de Humanidades (FH) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). mcmolpeceres@yahoo.com.ar, <https://orcid.org/0000-0001-6315-5702>

Introducción

De acuerdo con estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO et al. 2020), más de 690 millones de personas en el mundo no alcanzan a satisfacer sus necesidades alimentarias, de los cuales en torno al 7% se corresponde con población de América Latina y el Caribe. El hambre y la desnutrición coexisten con otras problemáticas, como deficiencia de micronutrientes, vitaminas y minerales, sobrepeso y obesidad, a las que se añaden nuevos problemas de seguridad alimentaria que no distinguen límites geográficos ni diferencias étnicas. Se trata de problemas universales, cuyo abordaje históricamente ha privilegiado soluciones técnicas, como agroquímicos para aumentar el rendimiento de los cultivos post guerras mundiales.

Esta tendencia a nivel mundial comienza en torno a la década de 1950, en consonancia con los postulados de la denominada “Revolución Verde”, y a partir de entonces distintas instituciones tanto internacionales como nacionales han intentado regular su uso y aplicación (Molpeceres et al. 2019). Este abordaje concibió al hambre como un problema de oferta y demanda, dejando fuera de discusión como la nutrición. Las soluciones técnicas orientadas a artificializar los agroecosistemas para alimentar a una creciente población comenzaron posteriormente a mostrar fisuras, derivando a su vez, en nuevos problemas, como daños en el ambiente y la salud.

A partir de ello, se generaron cuestionamientos por parte de la sociedad civil, parte de la comunidad científica, vecinos de zonas productivas, entre otros, que han contribuido a resignificar el problema mediante la introducción de conceptos como Seguridad Alimentaria y Nutricional, que nos invitan a reflexionar sobre el derecho humano de acceder a una alimentación nutritiva, suficiente y adecuada y que su producción no genere riesgos ambientales y en la salud (Molpeceres 2022b). Sumado a ello, la pandemia por COVID-19 expuso la fragilidad de los sistemas alimentarios actuales y la necesidad de transformarlos. En este marco, la agroecología se presenta como una alternativa en alza para afrontar dichos cambios (Popusoi 2020), acompañada por regulaciones y políticas que la promueven.

En este contexto, en Argentina (46.234.830 de habitantes según estimaciones del INDEC para 2022) 1,7 millones de personas se encuentran en situación de desnutrición, mientras que 5,7 millones alcanzan una situación de inseguridad alimentaria (FAO et al. 2020). En el país, la producción agropecuaria ocupa un lugar destacado entre las actividades productivas². De acuerdo a datos del último Censo Nacional Agropecuario (INDEC 2021), las explotaciones agropecuarias ocupan en el país una superficie total de 157.423.932 hectáreas (ha), de las cuales 33.182.640 ha corresponden a superficie implantada con algún cultivo. Allí, la aplicación de agroquímicos para proteger cultivos y controlar enfermedades

2 El aporte de las cadenas agroindustriales al PBI nacional fue de 24% en 2020, correspondiendo 20% de dicho porcentaje a la agricultura (Pisani Claro et al. 2020).

des, plagas y malezas es una práctica habitual. No obstante, en las últimas décadas dichas tecnologías y el modelo de producción convencional asociado a ello, son cuestionados por los daños en el ambiente y la salud que de ello derivan. En este contexto, en los últimos años se registra la emergencia de producciones alternativas, entre las que se destaca la agroecológica con especial énfasis en áreas periurbanas, próximas a los centros urbanos.

En línea con la tendencia internacional, Argentina construye instrumentos de regulación tendientes a promover prácticas de producción agrícola sustentables. Existen numerosos instrumentos posibles para lograr ese objetivo, no obstante, a grandes rasgos se identifican en dos senderos principales entre los años 1990 y 2020. Uno orientado a regular el uso y aplicación de agroquímicos que, en línea con el modelo convencional de producción, pretende fomentar nuevas “buenas” prácticas de manejo y tecnologías alternativas. Otro sendero, en cambio, conduce a transformar la estructura productiva, otorgando prioridad al desarrollo de modelos alternativos de producción. El artículo presenta un recorrido a través de dicha trayectoria a fin de contribuir a las discusiones respecto a los procesos de producción de instrumentos de regulación en tal sentido.

En este sentido, en un primer apartado se presenta la trayectoria argentina de las regulaciones en torno al uso de agroquímicos, por un lado y de promoción de modelos alternativos de producción, por el otro tanto. Los resultados se presentan en tres etapas principales para facilitar la lectura. Seguidamente se plantea una discusión respecto de los senderos previamente mencionados. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones e interrogantes acerca del marco regulatorio de la actividad y los procesos de construcción de regulaciones en el nivel nacional.

Bases teórico-conceptuales

Desde una perspectiva constructivista, este artículo se nutre de un conjunto de conceptos provenientes del análisis de política pública y de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología (ESCyT), que se complementa con nociones sobre modelos alternativos de producción (Tabla 1).

Tabla 1. Bases teórico – conceptuales

Perspectiva de análisis	ESCyT	Política	Modelo de producción
<i>Conceptos principales</i>	Grupos Sociales Relevantes		
	Problema-solución	Política pública	Convencional
	Flexibilidad interpretativa		Alternativo
	Trayectoria socio-técnica	Poder	Agroecología
<i>Autores</i>	Thomas (1999; 2008); Bijker (1995)	Serafim y Dias (2010); Parsons (2007)	Sabourin et al. (2018); Marasas (2012); Altieri (2009)

Fuente: Elaboración personal

Los ESCyT postulan que las tecnologías son construidas socialmente y las sociedades son construidas tecnológicamente (Bijker 1995; Thomas 2008). El enfoque permite la reconstrucción analítica de las complejas relaciones entre usuarios y herramientas, actores y producciones, instituciones, regulaciones y sistemas tecno-productivos asociados.

El punto de partida es la identificación de los grupos sociales relevantes (GSR). Este concepto remite a instituciones, organizaciones, grupos de individuos que comparten un conjunto de significados y relaciones problema-solución. Los distintos GSR definen si las tecnologías y las regulaciones funcionan o no, de acuerdo a si cumple o no con sus objetivos o propósitos. Bijker (1995) sostiene que el “funcionamiento” es una contingencia que se construye social, tecnológica, política y culturalmente. Así, el “funcionamiento” o “no funcionamiento” es una relación y es resultado de un proceso de construcción socio-técnica en el que intervienen elementos heterogéneos: sistemas, conocimientos, regulaciones, materiales, financiamiento, prestaciones, etc. La existencia de significados diversos que son atribuidos a un artefacto por parte de los distintos GSR es un indicio de la “flexibilidad interpretativa” del mismo, en un tiempo y lugar determinados.

Desde esta perspectiva, para describir y explicar en términos de proceso las relaciones que se establecen y dar cuenta de la multiplicidad de dimensiones que intervienen en los procesos de construcción social de las normativas, en el análisis se incluye la noción de trayectoria socio-técnica (Thomas 1999), que refiere al proceso de co-construcción de productos, procesos productivos y organizaciones, instituciones, relaciones usuario-productor,

relaciones problema-solución, procesos de construcción de “funcionamiento” y “utilidad” de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias de un actor.

Las políticas públicas, son construidas por la acción de los distintos actores, quienes a su vez definen si aquellas funcionan o no, de acuerdo a si cumplen o no con sus objetivos o propósitos. Para Oslak y O'Donnell (1981, 15), se trata de como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. De este modo, la política pública se traduce en una toma de posición del Estado para resolver una situación que es percibida como problemática (Hernández Toso 2021).

En cuanto a la reconstrucción y examen de las normativas y políticas públicas se emplea el concepto de política (Elmore 1978; Ham y Hill 1993; Hogwood y Gunn 1984). Es posible considerar a la política como una “tela de decisiones y acciones” que implementan valores. Los procesos de formulación e implementación de políticas públicas siempre envuelven a distintos grupos sociales y se constituyen en objeto de disputa entre los diferentes actores políticos, con algún grado de interés por las cuestiones que tienen el aparato del Estado, como espacio privilegiado de expresión (Thomas 1999).

El análisis de política pública en términos de proceso, posibilita la comprensión de cómo los actores definen los problemas y las agendas de política pública, cómo se formulan estas, cómo se toman las decisiones y cómo se validan las decisiones e implementan las acciones (Parsons 2007; Serafim y Dias 2010). El análisis propuesto, pone el acento en los procesos de diseño e implementación de políticas, llevados a cabo por diversos actores, estatales y no estatales, enmarcados en redes nacionales e internacionales y a través de distintas estrategias de poder, lo cual exige contextualizaciones profundas para comprender cómo se construyen las políticas y cuál es su incidencia efectiva. En este marco, es importante resaltar que las políticas no son un listado de prescripciones institucionales plasmadas en documentos, normativas o discursos, sino más bien son acciones públicas que es necesario identificar e interpretar en su contexto, a la vez que se abordan analíticamente (Patrouilleau et al. 2017).

Sobre esta base, se rescata la definición de producción convencional propuesta por (Marasas 2012), que refiere de manera general al tipo de agricultura se produce aplicando agroquímicos. Este tipo de producción, se organiza para maximizar las ganancias, con una visión reduccionista y de corto plazo del sistema, con alta dependencia de insumos externos y pautas de manejo generales, priorizando productos con atributos visuales de calidad que son comercializados mediante intermediarios. Mientras que, la noción de agricultura alternativa propone sistemas o prácticas que intentan proporcionar un medio ambiente balanceado, rendimiento y fertilidad del suelo sostenidos y control natural de plagas, mediante el diseño de agroecosistemas diversificados y el empleo de tecnologías de bajos insumos (Altieri 2009). Para Sabourin et al. (2018) las producciones alternativas entre sus principios

proponen la reducción de utilización de insumos químicos. Dentro de estas alternativas se destaca la agroecología, que es definida como una forma de producción agropecuaria atravesada por una consideración nodal del medio ambiente y los entramados sociales que involucra.

Perspectiva metodológica

El artículo busca explicar los procesos de producción de instrumentos de regulación en que en Argentina regulan el uso de agroquímicos y aquellos que promueven modelos alternativos entre los años 1990 y 2020. Para alcanzar el objetivo propuesto se parte de estudios previos (Molpeceres 2016; Molpeceres et al. 2017; Molpeceres et al. 2019a; Molpeceres et al. 2019b; Molpeceres 2022). Sobre esta base, por un lado, se recurrió a datos estadísticos oficiales (Tabla 2) de instituciones como Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los datos poblacionales utilizados se corresponden con proyecciones realizadas por dicho instituto, dado que los datos censales más recientes son del año 2010. Respecto a los datos asociados a la producción agropecuaria, se recurrió a la base recientemente publicada (2021) correspondiente al último Censo Nacional Agropecuario (2018).

Tabla 2. Fuente de datos empleados

Tipo de fuente	Tipo de dato	Fuente	Elementos
<i>Secundaria</i>	Estudios previos	Molpeceres (2016; 2022); Molpeceres et al. (2017; 2019b); Molpeceres et al. (2019a)	Revisión
	Estadístico	INDEC FAO	Población Producción agropecuaria Situación nutricional
	Regulaciones	Infoleg SENASA INTA	Regulaciones, normativas, políticas públicas
		Revistas especializadas Medios de comunicación	Análisis de políticas
<i>Primaria</i>	Discurso	Actores clave	Entrevistas exploratorias

Fuente: Elaboración personal.

Por otro lado, se sistematizó y analizó información secundaria disponibles en organismos e instituciones públicas y privadas relacionados a la actividad, se revisaron las normativas nacionales, así como la producción de legislación específica en este nivel; y se realizó un seguimiento de las noticias referidas al tema en medios de comunicación y revistas especializadas. A fin de facilitar el análisis de los cambios en las regulaciones en el contexto nacional, se estableció una periodización en base a la predominancia de preocupaciones de los tomadores de decisión en cada momento. Esta periodización constituye un recurso analítico que permite dar cuenta de permanencias y transformaciones durante un considerable fragmento de tiempo (Tomadoni 2007).

Asimismo, se generó información primaria a través de entrevistas exploratorias (Valles 1997) desarrolladas de manera presencial entre los años 2019 y 2020 con previo acuerdo de los entrevistados. Se trata de una muestra intencional conformada por tres funcionarios públicos, tres productores agroecológicos y tres convencionales, tres vecinos de zonas productivas, tres técnicos y tres miembros de organizaciones ambientalistas con quienes se dialogó sobre el desarrollo de modelos alternativos de producción a nivel nacional. Los datos obtenidos fueron organizados en una matriz considerando las dimensiones: políticas públicas de regulación del uso de agroquímicos y de promoción de modelos alternativos en una escala temporal, que permitió codificar, procesar y sistematizar la información. A partir de estas fuentes se construyó una primera aproximación a las interrelaciones existentes en el proceso. Cabe destacar que a través de esta técnica no se busca representatividad estadística, sino el rescate y profundización de lo aprehendido por los actores a partir de sus experiencias concretas. En este sentido, la integración de la revisión de políticas públicas con las miradas de los distintos actores en juego nutre el análisis para alejarlo de miradas deterministas o lineales.

Antecedentes

La bibliografía analizada que problematiza el modelo productivo tradicional, cuestiona, en términos de Arancibia (2012), aspectos como la seguridad, sustentabilidad económica y ambiental de las nuevas técnicas de producción agraria, la calidad y confiabilidad de la sanidad de los alimentos producidos, así como la distribución de los beneficios derivados de ello.

A nivel nacional, numerosos autores retoman la crítica al modelo de producción convencional con un recorrido previo sobre la trayectoria de la producción agrícola convencional en Argentina, de acuerdo a una revisión realizada por Molpeceres (2022). En consonancia con la tendencia a nivel internacional, a mediados del siglo XX Argentina incorporó prácticas ligadas a una ganadería semi-extensiva, dando lugar a un modelo de rotación de cultivos con pasturas y forrajeras anuales. A principios del siglo siguiente, el sistema mixto agrícola-ganadero fue sustituido, la agricultura y la ganadería se desacoplaron y se especializaron individualmente

dentro de un planteo más intensivo (Viglizzo et al. 2001; Frank y Viglizzo 2010).

Respecto de las transformaciones en el agro, inicialmente, se expandió la técnica de siembra directa en reemplazo de la labranza convencional; luego, la producción se intensificó mediante un uso mayor de agroquímicos - fundamentalmente fertilizantes-, más tarde se incorporaron cultivos transgénicos, y más recientemente, comenzó a difundirse el manejo diferencial por ambientes, también llamado “agricultura de precisión” (Oesterheld 2008; Satorre y Bert 2014).

Las transformaciones tecnológico-productivas respondieron a procesos económicos, financieros y culturales que orientaron el sistema agropecuario argentino hacia una agriculturización intensiva, que tuvo lugar, inicialmente, en la región pampeana (Pengue

y Rodríguez 2018). Este proceso de intensificación agrícola se manifiesta también en la horticultura. Así lo expresa Sánchez (2010), indicando que a partir de la década del '80 los sistemas hortícolas predominantes de la región pampeana se intensificaron en cuanto a la inversión de capital y mano de obra. Además, su organización se orienta en relación con los requerimientos del mercado, exigente en volumen, perdurabilidad y calidad. En las décadas siguientes, los cambios en esta actividad se orientan a la especialización de cultivos. Ampliando la descripción de la producción hortícola de la región pampeana, Sarandón (2013) destaca el uso intenso de insumos y energía, señalando además que, más del 40% de los productores utilizan agroquímicos de clase toxicológica alta. El mismo documento incluye a Mar del Plata entre las zonas hortícolas con mayores índices

de peligrosidad debido a la superficie relativa de los cultivos que se realizan y los modelos de producción predominantes.

Luego de explorar las características de la expansión de la agricultura convencional en Argentina, algunos analistas examinan sus implicancias que apuntan mayormente a los cambios estructurales y funcionales en los agroecosistemas y su impacto en la salud humana (Viglizzo, 2008; Senigagliesi, 2012; Sarandón, 2013).

Resultados

Trayectoria de las regulaciones en torno al uso de agroquímicos en Argentina (1990-2020)

Preocupación por el ambiente y la salud pública (1990-1999)

A inicios de la década de 1990 en Argentina se generan cambios institucionales a favor del cuidado de la salud y el ambiente en relación con el uso de agroquímicos. De esta ma-

nera, se conformaron nuevas instituciones como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COMEFA) en 1990, al tiempo que se reestructuran otras, como el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA). De manera simultánea, si bien no existe una legislación a nivel nacional que contemple una concepción de manejo integral de los agroquímicos, el gobierno nacional diseña en este período un nutrido conjunto de regulaciones tendientes a limitar los residuos de agroquímicos especialmente para responder a las demandas del mercado exterior (Tabla 3).

Tabla 3. Regulaciones para el uso de agroquímicos en Argentina (1990-1999).

Año	Regulación	Institución	Alcance
1990	Ley 23843	PNL	Conformación del Consejo Federal Agropecuario
	Ley 23899	PNL	Reestructuración SENASA
	Resol. 56	SAGyP	Límites máximos de residuos
1991	Decr. 2266	PEN	Conformación IASCAV
	Resol. 10	SAGyP	Límites máximos de residuos
	Ley 24051	PLN	Residuos peligrosos
1993	Resol. 606	SAGyP	Restricción de fabricación. Barreras al comercio
	Resol. 583	SAGyP	Registro de Principios activos
1994	Decr. 1474	PEN	Adhesión al Ac. de Marrakech
1995	Resol. 20	SAGyP	Límites máximos de residuos
1996	Decr. 660	PEN	Fusión de IASCAV y SENASA
	Decr. 1585	PEN	Responsabilidades y atribuciones de SENASA
1997	Resol. 142	SAGyP	Ajuste períodos de carencia
	Resol. 393		Límites máximos de residuos
	Resol. 125		Límites máximos de residuos
1998	Resol. 127	SAGPyA	Restricción de fabricación. Barreras al comercio
	Resol. 440		Registro de productos fitosanitarios
1999	Resol. 350		Registro de productos fitosanitarios
	Decr. 815	PEN	Conformación del SNCA

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres (2016).

Bajo esa misma lógica, se conforman espacios institucionales como el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), para la fiscalización y certificación de la sanidad y calidad de los productos de origen vegetal orientados a la exportación. Por su parte, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP) se aboca al diseño de normativas tendientes a prohibir la fabricación, importación y comercialización de ciertos tipos de agroquímicos, creando luego un registro de principios activos. Mientras tanto, la Secretaría de Salud crea el Registro Nacional de Personas Físicas y Jurídicas dedicados al control de Plagas. También en esta etapa, mediante la Ley de Residuos Peligrosos, comenzaron a regularse los desechos de productos fitosanitarios.

Argentina se acopla a la tendencia internacional al adherir en 1994 al Acuerdo de Marrakesh, para establecer medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación en el comercio internacional de alimentos. En este marco, mientras la soja ingresa en Argentina (Brieva 2006), algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) con injerencia en el cuidado del ambiente, preocupadas por los cambios en el sistema productivo y el incremento en el uso de agroquímicos, comienzan a movilizarse. Pese a los cuestionamientos, la Secretaría de Agricultura autoriza la incorporación a la agricultura nacional de la soja RR, genéticamente modificada, resistente al herbicida glifosato. Esta medida implica la aceptación, no solo de este cultivo, sino de todo el ‘paquete tecnológico’ ligado a ello que proponen las empresas transnacionales, e incluye el uso de herbicidas, insecticidas, fertilizantes y fungicidas (Molpeceres 2016).

En línea con las preocupaciones respecto a la inocuidad de los alimentos descripta en el apartado anterior, la SAGyP regula, hacia la mitad del período, cuestiones técnicas respecto a productos agroalimentarios, como límites máximos de residuos de agroquímicos, al tiempo que genera estructuras administrativas para incorporar en estas decisiones a la producción destinada al mercado interno.

Seguidamente, a partir de la fusión del IASCAV y el SENASA, el Poder Ejecutivo (PEN) constituye el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, que conserva la sigla SENASA³ para su común denominación, dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPyA). Entonces, la SAPyA aprueba el manual de procedimientos para el registro de productos fitosanitarios, que al año siguiente es complementado por una nueva resolución que incorpora directrices de la FAO.

Hacia el final del período, el PEN establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA) para responder a la problemática de la inocuidad de los alimentos en relación al uso de agroquímicos, facilitando el cumplimiento del Código Alimentario Argentino (CAA).

³ SENASA es la autoridad nacional competente para el registro y control de los Productos Fitosanitarios que tiene a su cargo el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal y Fertilizantes, donde deben inscribirse todas las empresas y los productos que se comercializan en el territorio argentino.

Preocupación por la salud (2000-2009)

A inicios de la década de 2000 continúan diseñándose resoluciones tendientes a prohibir el uso y aplicación de ciertos agroquímicos, al tiempo que se regulan los requisitos que deben cumplir los establecimientos elaboradores de agroquímicos en el ámbito nacional con destino a la exportación (Tabla 4). Simultáneamente, algunas ONG ambientalistas locales -como Bios y Paren de Fumigarnos- plantean sus reclamos contra el uso de agroquímicos mediante movilizaciones, talleres y charlas, al tiempo que se inician en el país las primeras causas judiciales por daños a la salud y el ambiente derivados de fumigaciones.

En este contexto, el Poder Legislativo Nacional (PLN) sanciona la “Ley General del Ambiente”, que, si bien no es específica sobre el uso de agroquímicos, refiere a la obligación legal de todo proyecto o actividad que genere impactos ambientales de realizar una evaluación de impacto ambiental, quedando en el Estado la tarea de controlar y verificar la inocuidad de la actividad para el ambiente y la salud de la población.

Tabla 4. Regulaciones para el uso de agroquímicos en Argentina (2000-2009).

Año	Regulación	Institución	Alcance
2000	Resol. 750	SAGyP	Prohibición de uso
	Resol. 1037		Límites máximos de residuos
2001	Resol. 45	SENASA	Requisito elaboradores de agroquímicos
	Resol. 182		Límites máximos de residuos
2002	Ley 25675	PLN	Presupuestos mínimos: ambiente
2003	Resol. 256	SENASA	Límites máximos de residuos
	Resol. 500		Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos
2004	Resol. 1384	SAGyP	Prohibición de uso
	Resol. 1230		Sistema de Trazabilidad
2005	Resol. 546	SENASA	Registro de Packs de Productos Fitosanitarios y/o Fertilizantes
2006	Resol. 656		Límite máximo de residuos para mercado interno
2007	Resol. 119		Modifica el Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos (R. 500/03)
	Resol. 470		Comisión Asesora sobre Plagas Resistentes
2008	Resol. 507	SAGyP	Prohibición de uso
2009	Decr. 21	PEN	Comisión Nacional de Investigaciones en Agroquímicos

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres (2016).

Mientras tanto, algunos sectores productivos orientados a la exportación se acoplan a la tendencia mundial de normas privadas, y en 2002 Argentina inicia sus certificaciones GlobalGAP. De modo concomitante, continúan institucionalizándose nuevos espacios de control, como el Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos, y el Sistema de Trazabilidad para controlar, fiscalizar y auditar los agroquímicos en el ámbito nacional. A su vez, SENASA crea el Registro de Packs de Productos Fitosanitarios y regula los límites máximos de residuos para productos y subproductos agropecuarios para consumo interno.

En los años siguientes, algunas regulaciones apuntan a aumentar el conocimiento respecto a los agroquímicos, como la modificación del Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos, y la creación la Comisión Asesora sobre Plagas Resistentes y la Comisión Nacional de Investigaciones en Agroquímicos.

Preocupación por la inocuidad de los alimentos (2010-2020)

En aquel entonces, parte de la comunidad científica manifiesta su disconformidad frente al uso de agroquímicos en el Primer Encuentro de Médicos de Pueblos Fumigados. Dados los cuestionamientos de la sociedad civil y la comunidad científica sobre el uso y aplicación de agroquímicos, la salud de los consumidores locales ingresa en la agenda de política pública a nivel nacional en torno al año 2010. En este sentido, SENASA define los requisitos que deben cumplir los productos y subproductos agropecuarios para consumo interno, incluyendo los límites de residuos de agroquímicos permitidos (Tabla 5). Para ajustar los controles, el mismo organismo diseña el Sistema de Control de Productos Frutihorícolas Frescos (SICOTHOR), como un sistema de identificación, monitoreo, vigilancia y diagnóstico de frutas y hortalizas. El gobierno nacional delega a la provincia y a los municipios el monitoreo de residuos de plaguicidas y de contaminantes agrícolas en frutas y verduras, distribuyendo así las responsabilidades entre distintas instituciones y niveles jurisdiccionales frente a riesgos de daños a la salud de los consumidores locales.

Como en las anteriores etapas, se intenta regular el registro de agroquímicos y algunas prácticas de manejo mediante manuales, como aquel de pautas sobre aplicaciones de productos fitosanitarios en áreas periurbanas en el que sugiere como solución la conformación de zonas buffer o de amortiguamiento. En consonancia, se regula el etiquetado de agroquímicos para ofrecer al usuario información sobre peligrosidad e impacto en el ambiente.

Mientras continúan los reclamos mediante movilizaciones y talleres, a mitad del período se realiza el Tercer Encuentro de Médicos de Pueblos Fumigados, y el PLN convoca al Primer Debate sobre Agroquímicos (Molpeceres, 2016). Complementariamente, el mismo organismo emite nuevas leyes para prohibir la fumigación de los alimentos durante su carga para ser trasladados, y para regular la gestión de los envases vacíos de agroquímicos.

Tabla 5. Regulaciones para el uso de agroquímicos en Argentina (2010-2020).

Año	Regulación	Institución	Alcance
2010	Resol. 935	SENASA	Restricción de uso
2011	Resol. 637		Sistema de Control de Productos Frutihortícolas Frescos
2012	Resol. 302		Manual de Procedimientos, Criterios y Alcances para el Registro de Productos Fitosanitarios
2013	Resol. 299		Sistema Federal Integrado de Registros de Aplicadores de Productos Fitosanitarios
	Resol. 396		Sistema de Trazabilidad de Productos Fitosanitarios y Veterinarios
2014	Resol. 367		Normas de etiquetado
	Resol. 481		
2015	Ley 27233	PLN	Sanidad vegetal
2016	Ley 27262		Prohíbe fumigación durante carga
	Ley 27297		Gestión de envases vacíos de agroquímicos
2017	Resol. 660	SENASA	Registro de importación de Agroquímicos
	Resol. 692		Reglamenta Ley 27262
2018	Resol. 149		Prohibición de uso
	Resol. 236		
	Resol. 670		
	Resol. 1	MA y MAyDS	Aplicación de BPA
2019	Resol. 32	SENASA	Prohibición de principios activos
	Resol. 466		
	Resol. 638		
	Resol. 875		

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres (2016); Molpeceres et al. (2019b) y Molpeceres, 2022.

Seguidamente, SENASA diseña algunas regulaciones tendientes a ordenar la importación de productos de síntesis química, al tiempo que refuerza la prohibición de fumigar los productos durante la carga para su traslado. Hacia el final de esta etapa, se prohíben tanto la elaboración, como la importación y el uso de algunos principios activos.

De manera simultánea a estas restricciones, los Ministerios de Agroindustria (MA) y de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) construyen una resolución conjunta a través de

la cual promueven que las actividades de aplicación de productos fitosanitarios para la agricultura en la actividad agrícola en general, y en especial en zonas de amortiguamiento o “buffer” se realicen conforme a las BPA. A fin de alcanzar este objetivo, también crean el Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en materia de Aplicaciones de Fitosanitarios.

Como fue descripto a lo largo de esta trayectoria de regulaciones en las tres etapas, distintos organismos a nivel nacional han restringido o prohibido el uso, elaboración o comercialización de principios activos. Al final de la década de 2010, SENASA unifica estas normas.

Trayectoria de las regulaciones para la promoción de producciones alternativas en Argentina (1990-2020)

Interés por la producción orgánica y tendencia a la privatización de las normas (1990-1999)

A inicios de los años 1990 en Argentina, algunos productores, miembros de organizaciones ambientalistas y consumidores comienzan a reunirse para compartir problemáticas y conocimiento, al tiempo que institucionalizan espacios como el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (CENECOS), y se publican investigaciones al respecto. De manera simultánea, desde el INTA se lanza un programa denominado “Pro-huerta”, cuyo principal objetivo es promover la auto producción de hortalizas y verduras, propiciando pequeñas alternativas productivas agroalimentarias.

Entonces, las normativas para regular el uso de agroquímicos comienzan tímidamente a ser complementadas por aquellas tendientes a fortalecer la producción alternativa. Inicialmente, tanto SENASA como IASCAV y SAGPyP elaboran las primeras normativas sobre producción vegetal y animal orgánica respectivamente (Tabla 6).

Dado el impulso a la producción orgánica, y con la intención de promoverla, algunos productores, consumidores y miembros de ONG's ambientalistas conforman el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO). Al año siguiente, la SAGPyA, elaboró el Programa Nacional para el Desarrollo de la Producción Orgánica en la Argentina (PRONAO) con el fin de promover el desarrollo integral de la producción orgánica en todo el país y facilitar la comercialización (Molpeceres 2022).

También, en estos años tuvo lugar en Argentina la XII Conferencia de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM), a la que asistieron organizaciones, productores, comercializadores, consumidores de todo el mundo. Seguidamente, se conforma la Cámara Argentina de Productores Certificados (CAPOC).

Esta etapa concluye con la sanción por parte del PLN de una ley sobre producciones alternativas, más específicamente sobre la biológica, ecológica y orgánica con el objetivo de promover este tipo de producción y facilitar su acceso al mercado.

Tabla 6. Regulaciones para las producciones alternativas en Argentina (1990-1999).

Año	Norma	Institución	Alcance
1992	Resol. 423	SAGyP	Reglamenta la producción orgánica
	Resol. 424		Fija aranceles de certificación
	Resol. 82	IASCAV	Registro de certificadoras
1993	Resol. 354	SAGyP	Sobre manejo de plagas y enfermedades
	Resol. 1286	SENASA	Reglamenta aspectos de los productos ganaderos “ecológicos”
	Resol. 1505		Incluye la categoría “Alimentos Ecológicos de Origen Animal” en el Registro de Productos Alimenticios ya existente.
1994	Resol. 331	IASCAV	Sobre los requisitos de las certificadoras
	Resol. 68	SENASA	Registro Nacional de Entidades Certificadoras y Registro Nacional de Inspectores de Producciones Ecológicas de Origen Animal.
1995	Resol. 188	IASCAV	Permite algunos químicos: Cloruro de Calcio, Ácido Ascórbico, Bentonita, Carbón Activado e Hidróxido de Sodio.
1999	Ley 25127	PLN	Promoción de producción Ecológica, biológica y orgánica Crea la Comisión Asesora para la producción orgánica en el ámbito de la SAGPyA

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres et al. (2019a) y Molpeceres (2022).

Silencio regulatorio público y consolidación de las normas privadas (2000-2009)

Esta etapa inicia con algunos decretos del PEN que reglamentan la Ley de promoción de producciones alternativas (Tabla 7). Si bien mediante dicha Ley se promueven otros modelos de producción además del orgánico, los decretos mencionados institucionalizan nuevos espacios de promoción de los productos orgánicos. El primero crea la Comisión Asesora para la Producción Orgánica, mientras que el segundo crea el Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO), que busca promover el desarrollo integral de la producción orgánica.

Tabla 7. Regulaciones para las producciones alternativas en Argentina (2000 – 2009).

Año	Norma	Institución	Alcance
2000	Resol. 270	SGAPyA	Reglamenta la producción orgánica de origen vegetal y animal
2001	Decr. 97	PEN	Reglamenta Ley 25127
	Decr. 206		Crea el Programa Nacional de Producción Orgánica

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres (2022).

En esta década, la cantidad de regulaciones respecto a las producciones alternativas es limitada. No obstante, es posible identificar algunos sucesos de parte de la sociedad civil y algunas organizaciones, como organizaciones de productores que organizan encuentros para compartir experiencias, jornadas de capacitación y venta de frutas y verduras, como el Primer Encuentro Nacional de Producción Orgánica en San Marcos Sierras, Córdoba (Molpeceres 2022).

En 2002 también se crea la Cámara Argentina de Certificadoras y Afines (CACER), institución que reúne a las Certificadoras privadas, encargadas de otorgar la certificación por terceras partes. De acuerdo con Patrouilleau et al. (2017), entre los años 2002 y 2006, a nivel gubernamental se impusieron tarifas diferenciales de impuesto a la exportación especialmente de cereales y oleaginosas orgánicos, política que dio impulso a este tipo de producción. En 2008, se instituye el SOA (Sector Orgánico Argentino), que nuclea a los productores con el objetivo de unificar la posición del sector privado para los encuentros con la esfera pública.

Promoción de las producciones alternativas (2010 -2020)

A inicios de la década de 2010 se observa un incremento en la actividad regulatoria respecto a las producciones alternativas (Tabla 8). En este sentido, SENASA establece los estándares para la producción y certificación de productos orgánicos o ecológicos.

Como hasta el momento, se legisla principalmente para regular y promover la producción orgánica. En este sentido, la SAGyP aprueba el isologotipo oficial para distinguir exclusivamente a los productos orgánicos, con un objetivo meramente comercial.

Concomitantemente, en 2014 el Congreso Nacional sanciona la Ley de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, donde se reconoce la necesidad de propiciar la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales bajo la instrumentación de políticas activas que prioricen prácticas agroecológicas. Como complemento, se crea el sello “Producido por la Agricultura Familiar” en el ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Tabla 8. Regulaciones para las producciones alternativas en Argentina (2010-2020).

Año	Norma	Institución	Alcance
2010	Resol. 800	SENASA	Determinación de los Estándares para la producción y certificación de productos orgánicos o ecológicos
2012	Resol. 1291	SAGyP	Crea Isologotipo productos orgánicos
2014	Ley 27.118	PLN	Declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
2015	Resol. 419	MAGyP	Sello de Agricultura Familiar
2016	Resol. 374	SENASA	Crea el Sistema de producción, comercialización, control y certificación de productos orgánicos
2017	Nota 14	SENASA	Prohibición de sustancia activa
	Nota 54		Uso de coadyuvante
	Nota 62		Conversión orgánica
	Nota 25970605		Elimina insumos para producción orgánica
	Nota 26466664		Conversión orgánica
	Nota 28408075		Aprobación de insumos
2020	Decis. Admin. 1441	MAGyP	Crea la Dirección Nacional de Agroecología

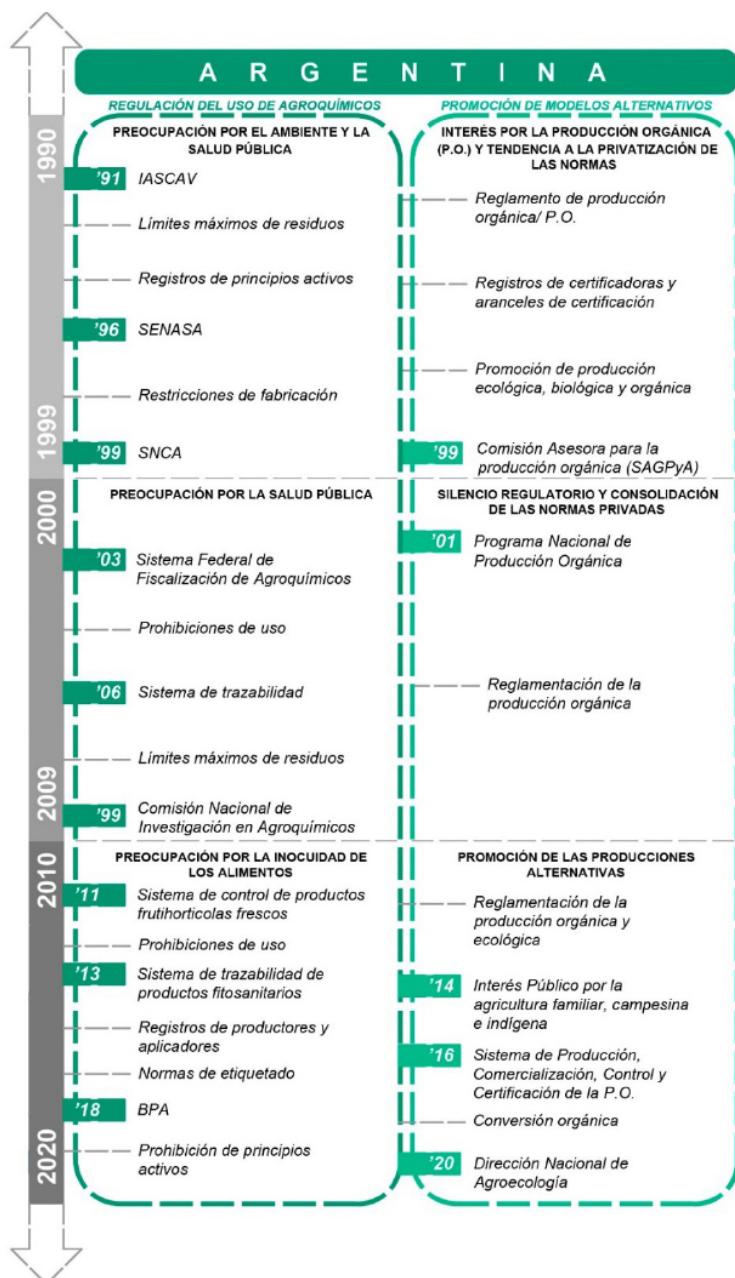
Fuente: Elaboración personal sobre la base de Molpeceres et al. (2019a) y Molpeceres (2022).

Al año siguiente una nueva Ley, la 27233, declara de interés nacional la inocuidad y calidad de los alimentos derivados del agro, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos. Seguidamente, frente a solicitudes de la Unión Europea en relación a insumos permitidos para orgánica en Argentina, SENASA da de baja determinados insumos para armonizar criterios. Simultáneamente, se aportan precisiones sobre el etiquetado de los productos durante el proceso de conversión de la producción convencional a la orgánica.

Posteriormente, se publica en el “Listado Oficial de Insumos Aptos para la Producción Orgánica”.

Desde entonces, el diseño de regulaciones mermó. Aquellas que continúan diseñándose apuntan al control y certificación de productos orgánicos, enfocadas en la actividad comercial. Sin embargo, recientemente es posible vislumbrar un cambio en las regulaciones a nivel nacional de promoción de modelos alternativos. En el año 2020 el foco no está

Figura 1. Trayectoria de las regulaciones en torno al uso de agroquímicos y promoción de modelos alternativos en Argentina (1990-2020)



Fuente: Molpeceres (2022).

puesto en la producción orgánica, sino que se privilegia la agroecología. En este sentido, se anuncia por primera vez la creación de una Dirección Nacional de Agroecología, cuyo director preside actualmente la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA).

Simultáneamente, y en virtud de la creciente presencia de organizaciones sociales de la agricultura familiar en la agenda pública, se está discutiendo un proyecto de ley para declarar bien jurídicamente protegido y de interés estratégico nacional a los Territorios Periurbanos Hortícolas, es decir, a aquellas áreas dedicadas a la producción de alimentos para circuitos cortos de consumo de las ciudades y que se llevan a cabo mayoritariamente por agricultores de pequeña escala. Este proyecto propone, entre otras cuestiones, crear un Programa Integral de Apoyo y Protección de los Territorios Periurbanos Hortícolas en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, cuyas acciones sean de carácter participativo, con enfoque de género y diversidad pluricultural.

La figura 1 presenta gráficamente una síntesis de la trayectoria previamente presentada.

Discusión

Un breve repaso sobre el modo en que han sido concebidos algunos problemas asociados a los alimentos y sus soluciones a nivel internacional posibilita re-pensar el origen de estas políticas para luego analizar su incorporación en Argentina.

Como fue adelantado en la introducción, a inicios de la década de 1950, la escasez de alimentos y las dificultades productivas de algunos países luego de las dos grandes Guerras Mundiales despertaron preocupaciones de distintos gobiernos por el hambre a nivel mundial. De la mano de la necesidad de incrementar la productividad devino en el interés de algunos gobiernos de países desarrollados por diseñar tecnologías y políticas para ‘solucionar’ dichos problemas, deviniendo en soluciones tecnológicas tendientes a incrementar la productividad. La conformación y expansión del mercado mundial de agroquímicos despertó el interés de dirigentes de países desarrollados por generar e intercambiar información en relación a su uso y distribución, abriendo espacios de debate y de diseño de regulaciones y espacios institucionales en el marco de organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Molpeceres et al. 2019b).

Hacia fines de la década de 1980 y con mayor énfasis a principios de los años 1990, las evidencias de los daños derivados del uso de agroquímicos en la salud humana y en el ambiente, intensificaron a nivel internacional las preocupaciones de la sociedad civil y la comunidad científica, a la vez que derivaron en un incremento de normas y reglamentaciones sobre su uso. Entonces, el problema dejó de estar centrado en la escasez para focalizarse en la inocuidad de los alimentos, asociado a la noción de seguridad alimentaria. Frente a la resignificación del problema, también las soluciones cambiaron, aunque continuando con la línea de ajustes

técnicos a la producción. De este modo, países como Estados Unidos impulsaron protocolos de manejo de agroquímicos, como aquellos asociados a los principios del Manejo Integrado de Plagas (MIP), tendencia a la que luego se acopló Europa mediante la incorporación de las nociones de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Estas propuestas también fueron recogidas por los tomadores de decisión, que construyeron regulaciones que incorporaban las BPA en vínculo con empresas certificadoras. De manera paralela, se impulsan algunas producciones alternativas, como la orgánica, también asociada a certificaciones por terceras partes.

Posteriormente, las discusiones que sustentaron la construcción de las políticas públicas para favorecer el acceso a alimentos inocuos también encontraron resistencias y cuestionamientos de algunos sectores, especialmente por sostener, de manera regulada, el uso de agroquímicos y por su orientación a un nicho específico de mercado, como en el caso de los productos orgánicos. De esta manera, nuevas dimensiones ligadas al derecho de todos de acceder a alimentos que nutran se integraron a políticas públicas de varios países latinoamericanos a mediados de la década de 2000 (Almeida Filho y Ramos 2010). Algunas organizaciones sociales nucleadas en la Vía Campesina, discutieron entonces el concepto de soberanía alimentaria como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de producción, distribución y consumo”, incluyendo “el derecho de los pueblos a priorizar la producción agrícola local para alimentar a su población, el derecho de los campesinos a producir sus propios alimentos, el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias de bajos precios y la participación de los pueblos en la definición de la política agraria” (Cittadini 2010). Actualmente, la idea se asocia a la noción de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y las políticas que intentan promoverla proponen combatir el hambre y la malnutrición, no solo mediante mecanismos que permitan a las poblaciones vulnerables tener un acceso menos costoso a los alimentos, sino también estimulando el suministro de productos alimenticios nutricionalmente adecuados y de calidad (Le Coq et al. 2021). Entre las políticas asociadas a dicho objetivo se ubican aquellas que promueven la agroecología, orientado a modificar no sólo las prácticas productivas sino a generar sistemas agroalimentarios sostenibles. La agroecología, que en su génesis se presenta como una propuesta latinoamericana, propone un abordaje sistémico que conduce no sólo a producir alimentos libres de elementos tóxicos sino también a traccionar beneficios ecológicos, sociales y económicos.

La agroecología constituye, de acuerdo con Sevilla Guzmán (2011), el manejo ecológico de los recursos naturales a través de formas de acción social colectiva que representan verdaderas alternativas, esta dimensión política obliga a considerar tanto las relaciones que operan en las diversas escalas (predio, comunidad, estado) como los actores y sistemas de conocimiento implicados (local, campesino). En la riqueza de este entramado se buscan las herramientas para potenciar la biodiversidad ecológica y sociocultural en pos de lograr sociedades sostenibles.

En Argentina, el diseño de regulaciones en torno al uso de agroquímicos y de promoción de modelos alternativos de producción, como la agroecología, converge con la

tendencia internacional en el período bajo estudio. Actualmente, el modelo de producción convencional predominante coexiste con formas de producción alternativa. De acuerdo a datos del último Censo Nacional Agropecuario (INDEC 2021), 1,96% de las explotaciones agrícolas del país producen de manera alternativa al modelo convencional, correspondiendo de ese porcentaje 48% a agricultura orgánica, 44% a agricultura agroecológica y 8% a agricultura biodinámica. Del análisis se desprende que en el período bajo estudios han primado los intereses y posiciones del sector productivo ligado a la exportación, que ha logrado aliar y coordinar a otros tras sus necesidades y ambiciones, pero no a todos los actores ligados a la actividad, generando cuestionamiento de otros actores como vecinos de zonas productivas y organizaciones ambientalistas.

En este sentido, las políticas de regulación del uso de agroquímicos se asocian en primera instancia al enfoque convencional de producción. En este caso, prevalece un tipo de planificación normativa (Serafim y Dias 2010), donde en el plano de los resultados, se focaliza especialmente en una visión macro, con fuerte énfasis en los resultados económicos. Para los funcionarios, en general se trata de un problema tecnológico. Las que “fallan” son las tecnologías y prácticas vinculadas a la aplicación de agroquímicos que pueden regularse para garantizar la actividad económica. A ello refiere una funcionaria pública⁴: “tenemos que pensar en la posibilidad de reproducción de un sistema de vida medianamente digno. Me cuesta pensar más en lo ambiental que en lo otro”. Otros actores ligados a la producción convencional, como productores, proveedores de insumos o exportadores detentan una gran influencia en las relaciones de poder en torno a la elaboración de políticas públicas.

Mientras las políticas públicas en torno al modelo de producción convencional apuntan a generar soluciones técnicas, a problemas productivos desde una visión cortoplacista, el enfoque agroecológico requiere de una planificación estratégica y a largo plazo. La agroecología privilegia la optimización de la productividad del sistema, a partir del aprovechamiento de los recursos locales y de la obtención de rendimientos suficientes para garantizar la calidad de vida de la familia productora (Marasas 2012). Entonces, la propuesta alternativa es generar autonomía en los productores, en palabras de un técnico del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): “darle herramientas para que el productor sea dueño de su propia respuesta”. En este sentido, las políticas públicas de promoción de la agroecología pugnan por un tipo de planificación estratégica con fuerte énfasis en el fortalecimiento de redes locales de actores, mediante procesos participativos de decisión, aunque todavía reste camino por recorrer para alcanzarlo.

En estos procesos, resulta necesario también observar cómo las modificaciones en las decisiones de política pública previamente revisadas también introducen cambios en otros sectores, como en el entramado social y en las formas de habitar el territorio. Actualmente, en torno al 56% de la superficie del país se corresponde con explotaciones agropecuarias,

⁴ Comunicación personal, 19/08/2019

mientras que el 92% de la población habita en ciudades (de acuerdo a estimaciones del INDEC para 2021), asociado a una lógica de agronegocio y concentración de la tierra. No obstante, a partir del reciente cambio en favor de la agroecología, los espacios rurales vuelven a aparecer como espacios estratégicos, ya no sólo como un simple espacio agrario ofertado a un grupo de actores y empresas, sino como territorios capaces de generar procesos de innovación y desarrollo diferente (Sili, 2005). De la mano de la agroecología, en los últimos años en nuestro país se vislumbra una creciente tendencia migratoria de jóvenes que retornan al campo buscando instalar formas alternativas de trabajar la tierra a las promovidas por el modelo convencional. En este marco, la tendencia dominante en las últimas décadas de migraciones internas del campo a la ciudad parece al menos replantearse frente a nuevos agricultores alternos, que sostienen la posibilidad de repoblar el campo bajo una nueva dinámica poblacional rural-urbano (Iturrealde 2017). Los pobladores “neorrurales” influyen en la construcción de otra ruralidad (Feito 2015), así lo ilustra un productor⁵: “con mi compañera terminamos la universidad y nos vinimos a cambiar de estilo de vida y reencontrarnos con la naturaleza, para vivir en sintonía con ella”. En ese derrotero, incluso tendría una incidencia relevante en la regulación de la propiedad del suelo (Molpeceres et al. 2019a) –una temática que excede el propósito de este artículo, pero que sin dudas constituye un componente central de la producción agrícola convencional, tanto extensiva como intensiva– a partir de la creación de un registro de tierras aptas para adjudicar en forma progresiva a los agricultores y agricultoras familiares.

Conclusiones

La re-construcción de esta trayectoria nos permite reflexionar acerca de las complejas interrelaciones existentes en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas públicas que orientan el desarrollo rural y productivo en Argentina. Como fue visto, el contexto internacional participa activamente en estos procesos, influyendo en la toma de decisiones a nivel local.

En relación al uso de agroquímicos, tanto su uso como su regulación estuvo fuertemente asociado a condicionantes y demandas externas, de incremento de la productividad inicialmente, y de inocuidad luego. En esta alianza, no sólo los consumidores externos, sino también las empresas proveedoras de insumo adquieren fortaleza. En este marco, el estado argentino elabora normativas que conducen, por un lado, a permitir el ingreso de empresas multinacionales, y por el otro, producir alimentos inocuos fundamentalmente destinados a la exportación.

El cuidado del ambiente y la salud de los consumidores locales ingresa a la agenda pública con posterioridad, con mayor énfasis en los últimos diez años, motivado en gran

5 Comunicación personal, 14/08/2020

medida por reclamos de organizaciones sociales y estudios de parte de la comunidad científica.

En relación a la promoción de la producción alternativa, durante gran parte del período bajo estudio, Argentina privilegia la producción orgánica. No obstante, este tipo de producción también es cuestionada localmente, dado su vínculo con actores como grandes cadenas de supermercados o firmas certificadoras, que pugnan por el derecho de unos pocos consumidores de acceder a alimentos seguros.

Recientemente, se observa un cambio en las decisiones de política pública, orientado a promover producciones que incorporen la noción de sustentabilidad ecológica; pero también social y económica, privilegiando a los consumidores locales e incluyendo a los sectores más vulnerables. En este sentido, actualmente la agroecología se presenta como una opción en alza, que desde una perspectiva integral posibilita encontrar respuestas locales a problemáticas locales, alejándose de las perspectivas exogeneradas que han primado a lo largo de este recorrido.

Si bien, todavía es prematuro analizar los alcances de este cambio en la agenda local, lo cierto es que en Argentina la producción basada en el uso de agroquímicos aún es la predominante, mientras que la agroecología es percibida por muchos sectores como un modelo de pequeña escala. De acuerdo con (Patrouilleau et al., 2017), las políticas públicas de promoción de modelos alternativos, aportan a un proceso de difusión de la agroecología que ya estaba en marcha a través de distintas redes, fortaleciendo el mismo, colaborando con la instalación de las preocupaciones. Esto ha permitido ganar terreno en lo discursivo, en el desarrollo de herramientas dentro de los sistemas científico-tecnológicos, en ensayos de estrategias de cooperación internacional, pero no ha producido cambios sustanciales del sistema institucional sectorial.

Asimismo, todavía falta conexión intersectorial entre las decisiones de política pública. Se requiere de políticas públicas que comprendan la integralidad y complejidad del territorio y también el rol de los distintos actores para pensar en sistemas agroalimentarios sostenibles e inclusivos. Finalmente, resulta necesario pensar en instrumentos que posibiliten implementar las políticas públicas de promoción de la agroecología, como programas, planes y proyectos, no sólo desde el punto de vista técnico sino también desde su vínculo con la cultura y el paisaje. Para ello, la participación de los actores en juego en la toma de decisiones es clave para co-construir soluciones consensuadas.

La agricultura en Argentina es central para pensar en procesos de desarrollo. En este sentido, se presenta como un desafío incorporar la dimensión territorial en las decisiones de política pública. De acuerdo con Carrozza y Brieva (2020), debemos tomar como central la dimensión territorial de la política y particularmente cómo la misma se materializa. Si consideramos el territorio como una tecnología política y un espacio de disputa, la inclusión de esta dimensión en los procesos de planificación y evaluación se convierte en la única forma de avanzar en dinámicas virtuosas en el diseño de políticas.

Referencias

- Almeida Filho, N., y Ramos, P. (Eds.). 2010. *Seguridad alimentaria, producción agrícola y desarrollo territorial*. Campinas: Alínea.
- Altieri, M. 2009. “El estado del arte de la agroecología: Revisando avances y desafíos”. En Vertientes del pensamiento agroecológico: Fundamentos y aplicaciones, editado por Miguel Altieri, pp. 69-94. Colombia: SOCLA.
- Arancibia, F. 2012. “Las palabras y “las sojas”: un enfoque desde la sociología de la ciencia y la tecnología”. Apuntes de investigación 16 (22): 82-95.
- Bijker, W. 1995. *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change*. The mit Press.
- Brieva, S. 2006. “Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: Configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO, sede Argentina. <http://www.flacsoandes.org:8080/bitstream/10469/1018/1/TFLACSO-2007SSB.pdf>
- Carrozza, T. y Brieva, S. 2020. “Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentalización: (re)pensando el papel de la planificación estratégica”. Revista Eutopía 17: 103-117. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4387>
- Cittadini, R. 2010. “Cuando comer es un problema. Las causas de la persistencia del hambre en el mundo y la Argentina”. Revista Voces en el Fenix 1: 105-111.
- Elmore, R. 1978. “Organizational models of social program implementation”. Spring 26(2): 185-228.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO. 2020. “The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets”. FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9692en>
- Feito, C. 2015. “Políticas de tierras para agricultura familiar periurbana. Conflictos y organización de ocupantes en Luján, provincia de Buenos Aires”. Revista de Ciencias Sociales 7(28): 49-68.
- Frank, F. y Viglizzo, E. 2010. “Evaluación ecológica: ejemplo de estudio en las pampas de Argentina”. Revista de la Cátedra Unesco sobre Desarrollo Sostenible de la PV/EH 4 (79).
- Ham, C. y Hill, M. 1993. *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Hernández Toso, F. 2021. *Hacia una política ambiental agropecuaria: Un análisis de las normativas, las instituciones y las políticas públicas en territorio bonaerense*. San Juan, Argentina: Ediciones INTA.
- Hogwood, B. y Gunn, L. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- INDEC. 2021. “Censo Nacional Agropecuario 2018: Resultados definitivos”, acceso 23 de noviembre de 2021, <https://cna2018.indec.gob.ar/el-censo-en-cifras.html>

- Iturralde, R. S. 2017. "Nuevas dinámicas poblacionales rural-urbano: ¿la agroecología como motor de repoblamiento?". Ponencia presentada en X Congresso Brasileiro de Agroecología, VI Congresso Latino-americano de Agroecología, V Seminário de Agroecologia do Distrito Federal e Entorno, Brasilia, Brasil, 12 al 15 de septiembre.
- Le Coq, J. F., Grisa, C., Guéneau, S. y Niederle, P. 2021. *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. Río de Janeiro: E-papers.
- Marasas, M. 2012. *El camino de la transición agroecológica*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Molpeceres, C. 2022a. "Agricultura periurbana en el partido de General Pueyrredon. Aportes para el diseño de políticas públicas de desarrollo territorial sustentable". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina.
- 2022b. "Volver a las raíces, una propuesta desde la agroecología para abordar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)". Premio Innovación de políticas públicas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, CLACSO - FAO. En prensa.
- 2016. "Tecnología y política: Construcción social de las regulaciones para el uso de agroquímicos en el cinturón hortícola del Partido de General Pueyrredon". Tesis de Maestría en Agroeconomía. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Molpeceres, C., Canestraro, M. L. y Zulaica, L. 2019a. "Reflexiones sobre la orientación de políticas públicas sectoriales para la promoción de modelos agrícolas alternativos: El caso del periurbano productivo de Mar del Plata". Dossier Quid 16 (12): 220-243.
- Molpeceres, C., Ceverio, R. y Brieva, S. 2019b. "Agroquímicos: cambios en la agenda internacional e instrumentos de regulación en Argentina (1950-2015)". Revista de Estudios Socioterritoriales 25: 1-19.
- 2017. "Regulaciones y prácticas: Controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense". Revista Redes 23(44): 103-131.
- Oesterheld, M. 2008. "Impacto de la agricultura sobre los agroecosistemas. Fundamentos ecológicos y problemas más relevantes". Revista Ecología Austral 18: 337-346.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, Ediciones CEDES.
- Parsons, W. 2007. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Patrouilleau, M. M., Mioni, W. F. y Aranguren, C. I. 2017. *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Patrouilleau, M., Martínez, L., Cittadini, E. y Cittadini, R. 2017. "Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina". En Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe, editado por E. Sabourin, M. Patrouilleau, J. F. Le Coq, L. Vázquez y P. Niederle (Vol. 1, p. 412). PP-AL, FAO.
- Pengue, W. y Rodríguez, A. 2018. *Agroecología, Ambiente y Salud: Escudos Verdes Productivos y Pueblos Sustentables*. Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para Cono Sur.

- Pisani Claro, N., Miazzo, D. y Ariño, N. 2020. “Aporte de las cadenas agroindustriales al PBI”, acceso el 8 de noviembre de 2021, <https://fundacionfada.org/informes/aporte-de-las-cadenas-agroindustriales-al-pbi/>
- Popusoi, D. 2020. “Agroecology as the Answer to Global Food and Climate Crises”, acceso el 14 de noviembre de 2021, <https://www.greeneuropeanjournal.eu/agroecology-as-the-answer-to-global-food-and-climate-crises/>
- Sabourin, E., Le Coq, J. F., Fréguin-Gresh, S., Marzin, J., Bonin, M. y Patrouilleau, M. M. 2018. “¿Qué políticas públicas para apoyar la agroecología en América Latina y el Caribe?”. Revista Perspectiva 45: 1-4.
- Sarandón, S. 2013. “Relevamiento de la utilización de agroquímicos en la provincia de Buenos Aires. Mapa de situación e incidencia sobre la salud”. La Plata:Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires – Universidad Nacional de La Plata.
- Satorre E. y Bert F. 2014. “Agricultura por ambientes: Conceptos para su incorporación eficaz al manejo de nuestros campos”. Revista Cultivar decisiones 13: 1-15.
- Serafim, M. y Dias, R. 2010. “Construção social da tecnologia e análise de política: Estabelecendo um diálogo entre as duas abordagens”. Revista Redes 16 (31): 61-73.
- Senigagliesi, C. 2012. “La Agricultura Pampeana hoy. Un aporte en el análisis de su sustentabilidad”. Anales de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, LXVI: 325- 338.
- Sevilla Guzmán, E. 2011. *Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario*. Bolivia: AGRUCO, Plural editores.
- Sili, M. 2005. *La Argentina rural: De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Thomas, H. 1999. *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995) Abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação*. Brasil: Unicamp.
- 2008. “Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: Trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico”. En Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología, editado por H. Thomas y A. Bunch, pp. 217-262. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Tomadoni, C. 2007. “A propósito de las nociones de espacio y territorio”. Revista Cuadernos de Geografía 10 (4): 53-66.
- Valles, M. (1997). “Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional”. Madrid: Síntesis.
- Viglizzo, E. 2008. “Agricultura, clima y ambiente en Argentina: tendencias, interacciones e impacto”. En *Agro y ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable coordinado por O.T. Solbrig y J. Adámoli*. Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Viglizzo E., Le'rta F., Pordomingo, A., Bernardos J., Roberto Z., y Del Valle H. 2001. “Ecological lessons and applications from one century of low external-input farming in the pampas of Argentina”. Agriculture, Ecosystems and Environment 81: 65-81