

Aportes para una ley nacional: rol de la agricultura familiar para el desarrollo rural argentino

MARIA CAROLINA FEITO

> CONICET, Buenos Aires, Argentina. carofeito@gmail.com

Universidad de Valparaíso

Facultad de Arquitectura

Revista Márgenes

Espacio Arte Sociedad

Aportes para una ley nacional: rol de la agricultura familiar

para el desarrollo rural argentino

Septiembre 2016 Vol. 13 N° 18

Páginas 61 a 71

ISSN elec. 0719-4463

ISSN imp. 0718-4034

Recibido: septiembre 2015

Aceptado: enero 2016

RESUMEN

Aportamos herramientas para una Ley Nacional de la Agricultura Familiar en Argentina, debatiendo el rol de este sector en la institucionalidad de un modelo de desarrollo rural. La Agricultura Familiar es una forma presente y necesaria en la estructura económica y social argentina. Se requiere una definición que capte la complejidad de actores y especificidades territoriales. Son sujetos de políticas activas de producción y empleo que garanticen su presencia en el sistema, generando una estructura de sostén interinstitucional, ya que su estrategia es parte de una relación dialéctica de persistencia resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador. Utilizan tecnologías medioambientalmente amigables y producen alimentos sanos para mercados de proximidad. Su racionalidad es muy diferente a la empresarial, tiene como finalidad reproducir las unidades domésticas, con distintos rasgos distintivos: perfil familiar de la unidad; fuerza del trabajo familiar; mercantilización parcial de la producción; indivisibilidad del ingreso familiar; preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y pertenencia a un grupo territorial. Urgen políticas públicas y modalidades de intervención múltiples y específicas, enmarcadas en una concepción de desarrollo integral, para reducir asimetrías con el sector de agronegocios y propender a una mayor equidad, reconociendo el fundamental rol del Estado como regulador.

PALABRAS CLAVE

agricultura familiar, políticas públicas, desarrollo rural

Tools for a national law: roles of the Family Farming for an Argentinian rural development

ABSTRACT

We provide tools to a national law from Family Farming in Argentina, debating the role of this sector in the institutional framework of a model of rural development. Family Farming is present and necessary way in Argentina's economic and social structure. A definition that captures the complexity of actors and territorial specificities is required. They are subject to active employment policies for production and to ensure their presence in the system, creating a structure of interagency support, since their strategy is part of a dialectical relationship with the persistence resistance enclave economies of agro-export model. These farmers use environmentally friendly technologies and produce healthy food for nearby markets. Its rationality is very different from the agribusiness, it aims to reproduce the households with different hallmarks: family unit profile; family labor force; partial commodification of production; indivisibility of family income; preference for labor-intensive and belonging to a territorial group technologies. There are urgency for public policies and multiplayer modes for specific social intervention, framed in a concept of integral development, to reduce asymmetries in the agribusiness sector and foster greater equity, recognizing the fundamental role of the state as regulator.

KEYWORDS

family farming, public politics, rural development

INTRODUCCIÓN

Este trabajo intenta aportar elementos para una Ley Nacional de Agricultura Familiar, debatiendo el rol de la este sector en la institucionalidad de un modelo de desarrollo rural en Argentina.

La Agricultura Familiar es una forma presente y necesaria en la estructura económica y social nacional. Se requiere una definición que capte la complejidad de actores y especificidades territoriales. Los agricultores familiares deben ser destinatarios de políticas activas de producción y empleo que garanticen su presencia en el sistema, generando una estructura de sostén interinstitucional, ya que su estrategia es parte de una relación dialéctica de persistencia resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador. Este sector productivo tiene un rol fundamental en la diversificación de la matriz productiva nacional y de los actores que en ella participan, y posee saberes y capacidades diferentes que requieren una ampliación de la mirada para valorizar otras formas de conocimiento. Nuestra participación en los debates surgidos en las reuniones de la Mesa de Agricultura Familiar del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010 - 2016 del gobierno nacional¹, nos permite aportar propuestas de políticas públicas y modalidades de intervención múltiples y específicas, enmarcadas en una concepción de desarrollo integral, para reducir asimetrías entre la agricultura familiar y el sector de agronegocios y propender a una mayor equidad, reconociendo el fundamental rol del Estado como regulador.

Recogemos además elementos elaborados en el marco del Primer Congreso UNAF², espacio en el cual se generó un importante debate para el tratamiento legislativo del entonces anteproyecto de Ley Nacional de Agricultura Familiar. Así mismo, mostramos algunos elementos de la Ley ya sancionada en diciembre de 2014 y elaboramos reflexiones de utilidad para su implementación.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Coincidimos con Schiavoni (2010) en que la Agricultura Familiar (en adelante, AF) en Argentina es *una categoría en construcción*. Su definición y sus alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agraria (op. cit.:43, destacadas nuestras) (...) *La génesis de la AF en Argentina exhibe el carácter diverso de los productores que se aspira a unificar* (op. cit.:56). Su denominación se origina en el reconocimiento de la *necesidad de un encuadre estatal de la AF*. La tipificación de la categoría se basó en la superficie reducida de la tierra y el uso de mano de obra familiar, constituyéndose a su vez estos elementos en los criterios de selección de beneficiarios de los programas de desarrollo rural de los '90, que enfatizaban la pobreza y la *inserción periférica de los pequeños productores en la economía* (Schiavoni, op. cit., cursivas nuestras).

Estos agricultores, además de aportar a la seguridad y soberanía alimentaria nacional, utilizan tecnologías amigables con el medio ambiente, mantienen un entorno saludable y producen alimentos sanos para mercados de proximidad. La racionalidad del productor familiar, entendida como muy diferente a la lógica empresarial, tiene como finalidad la reproducción de las unidades domésticas, con distintos rasgos que la distinguen; el perfil familiar de la unidad, la fuerza del trabajo familiar, la mercantilización parcial de la producción, la indivisibilidad del ingreso familiar, la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y la pertenencia a un

grupo territorial (Schejtman, 1980). Partiendo de las relaciones de producción, se puede establecer una tipología de unidades fundamentada en la combinación tierra/trabajo familiar y la incorporación de excedente traducido en capital y compra del trabajo asalariado (Murmis, 1980). Obschatko, Foti y Roman (2007) caracterizan a los pequeños productores como aquellos que trabajan directamente en su predio, que no contratan mano de obra extra predial en forma permanente, introduciendo criterios de recorte según cantidad de superficie de la explotación, superficie máxima cultivada y posesión de unidades ganaderas dependiendo de la zona. Para el FONAF³, la AF es una *“forma de vida”* y una *“cuestión cultural”*, que tiene como principal objetivo la *“reproducción social de la familia en condiciones dignas”*, donde la *gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias* (FONAF, 2007:9, comillas en original). Tomamos como punto de partida la definición acordada por los países del Mercosur: *La pequeña agricultura familiar es un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación. Y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado* (FONAF, op. cit.)⁴.

EL DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA

A pesar de que Argentina es un país de base agropecuaria, la problemática del desarrollo rural no se generalizó hasta épocas recientes. Esto fue en parte consecuencia tanto de la preeminencia de la región pampeana sin presencia campesina⁵ relevante, como de la ignorancia en el plano nacional de la situación de las economías regionales con realidades campesinas (especialmente en las regiones Noroeste, Noreste y Cuyo), ya sea por el escaso peso económico para el funcionamiento de la economía en su conjunto, como por el hecho de que los reclamos y necesidades de los actores de estas economías no alcanzaron un lugar en la agenda pública nacional (Lattuada et al, 2012).

El tema del desarrollo rural se instala definitivamente en Argentina en la década del 90, ante el diagnóstico de que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían dadas las condiciones socioeconómicas impuestas por el modelo neoliberal. En este marco, el desarrollo rural es concebido como una política compensatoria para amortiguar situaciones de crisis y desactivar conflictos sociales que ponen en riesgo la conservación del modelo. Por otra parte, la articulación al nuevo escenario mundial implicó relativa pérdida de autonomía en la definición de segmentos de las políticas públicas nacionales, lo cual provocó delegar decisiones internas en determinados ámbitos y organismos intergubernamentales. Se dejaron entonces librados al mercado y a las organizaciones sociales, muchas decisiones y mecanismos que antes correspondían al Estado, reservando para éste un rol subsidiario, promotor y asesor de negocios privados y de asistencialismo hacia quienes quedaran fuera del mercado (Obschatko, 1992). Esto coincidía con la idea de un Estado neutro o ausente, que no interviene en el sector productivo ni en la reglamentación de la actividad económica.

La concentración del poder económico producido por la apertura y desregulación del modelo, profundizó los problemas de equidad estructural. Entonces, variedad de iniciativas y programas entraron en funcionamiento, con distintos beneficiarios, modalidades de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados. Desde entonces, se pusieron en discusión diversos paradigmas del desarrollo, realizándose numerosas consultorías, evaluaciones, recomendaciones y debates, para mejorar los mecanismos de intervención.

En una estrategia en la cual el Estado respaldaba el fortalecimiento de la sociedad civil mediante programas de intervención segmentados, que procuraban la participación de los interesados a través de formas asociativas y promoción de redes institucionales de apoyo, se planteaba la reconversión de pequeños y medianos productores con base en la propia organización de sus capacidades locales y la construcción de redes de vinculación con recursos locales disponibles. Sin embargo, coincidimos con Lattuada et al (op. cit.) en que no se construyó ni consolidó una institucionalidad eficiente y adecuada al nuevo escenario. Manzanal también expresa que en general, las alternativas institucionales y de gestión para el desarrollo rural no respondieron ni se adecuaron a las transformaciones socioeconómicas resultantes de los procesos de globalización y reestructuración operados en la década del 90, y cuando lo hicieron, fue en forma despereja (Manzanal, 2006).

La fortaleza fue la creación de un capital social en el nivel territorial previamente inexistente, basado en la integración progresiva de una red de miles de técnicos y profesionales formados en el terreno sobre cuestiones del desarrollo rural.

A partir de la crisis 2001 - 2002 comienza una lenta recuperación de una mayor presencia e intervención del Estado, mediante iniciativas aún poco coordinadas y sin un programa institucionalizado que coordine el accionar del conjunto de agencias y funcionarios que participan en la construcción de la política agraria (Lattuada et al, op. cit.). Para llevar adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural explícitas, activas e inclusivas, se requiere que el Estado consolide las condiciones y capacidades presupuestarias, organizativas, reglamentarias y humanas. Durante décadas, *“desarrollo rural” fue sinónimo de “pobreza rural”, tanto en el ámbito de las políticas públicas, como en los ámbitos de la academia y de la cooperación internacional*⁶. Sin embargo, la respuesta del Estado para consolidar un proceso de desarrollo rural en el marco de la heterogeneidad y complejidad que caracterizan al sector agropecuario y agroindustrial argentino, no debería limitarse a una política de exclusivo combate a la pobreza, ni tampoco reducirse únicamente a lo agropecuario.

Afortunadamente, en el discurso contemporáneo, el desarrollo se plantea como un fenómeno *integral*, síntesis de variadas determinaciones: económico, social, humano, sustentable, territorial, local, rural. Pero ninguna política puede ofrecer respuestas “integrales” por sí sola: *el abordaje del desarrollo en su integralidad implica la articulación estratégica de múltiples políticas* (Lattuada et al, op. cit.:167, comillas en el original)⁷.

LA AF EN EL CONTEXTO AGROPECUARIO NACIONAL

La configuración de la estructura social agraria argentina muestra la importancia relativa de las explotaciones de base familiar. Desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando se privilegió un modelo de país exportador de materias primas, las políticas impulsaron una

ocupación productiva de las tierras. Casi seis millones de inmigrantes llegaron a la Argentina y el 90% de ellos se radicó en la Región Pampeana, pero sólo una minoría lo hizo en las zonas rurales. La existencia de una estructura previa de grandes propietarios, el aumento constante del precio de la tierra y una política pública que propiciaba el poblamiento pero no el acceso a la propiedad de los recién llegados, explican esta situación. La producción familiar se constituyó en la forma predominante en la región, ya sea como pequeños y medianos propietarios o como arrendatarios de las tierras. Durante la primera mitad del siglo XX, nuevos migrantes provenientes de los países limítrofes llegaron a la región pampeana para aportar su fuerza de trabajo, generalmente como transitorios (Novick y Feito, 2015).

Entre 1976 - 2001 se instala en Argentina un Modelo de Valorización Financiera caracterizado por el disciplinamiento de los sectores populares, la aguda reducción de los salarios reales, la apertura externa, la desregulación financiera, la sobrevaluación cambiaria, la reducción en los niveles de empleo, la represión directa, la creciente desarticulación productiva, la elevada rentabilidad de las colocaciones financieras, los episodios reiterados de sobrevaluación y la caída tendencial de los salarios reales. Esta situación significó para el agro argentino el desplazamiento de las actividades agropecuarias, la exclusión de los productores de la producción de alimentos, el arrinconamiento de comunidades campesinas, además de una reconfiguración del sistema agroalimentario y un reordenamiento territorial. Dichos cambios se dieron, ante todo, en la transnacionalización del agro (el ingreso del capital financiero en la producción) y mediante el proceso de revolución tecnológico-científica, que trajo entre otras consecuencias, una creciente simplificación y homogeneización de los agroecosistemas. Este fenómeno favoreció a las economías de gran escala y tendió a desplazar al sector de pequeños productores y sus modelos tradicionales de producción (Basualdo, 2006).

El modelo de desarrollo agrario actual sobre todo en la Región Pampeana (donde se manifiesta hegemónico), asentado en la producción de bienes exportables, tecnología intensiva de insumos y capital, favorece a las economías de mayor escala con concentración económica y lesiona gravemente la base de la soberanía alimentaria de la población rural, periurbana y urbana (CIPAF, 2006). Sin embargo, la condición *familiar* otorgó a los pequeños productores flexibilidad para permanecer en la producción, por la capacidad de adecuar consumo e inversión a las oscilaciones de los ingresos, cambiando sus actividades productivas de acuerdo a la demanda internacional y las políticas nacionales: se generalizaron y profundizaron relaciones mercantiles; se incorporaron innovaciones tecnológicas que modificaron cuanti y cualitativamente tanto el trabajo como el capital necesario, adaptándose y cambiando su manera de trabajar, pautas culturales, disponibilidad de tiempo libre, su residencia y sus expectativas, a tal punto que suele desdibujarse o ponerse en juicio su tradicional caracterización de “familiares” de parte de ellos (Foro de Universidades, 2011).

La modernización agrícola de los 70 comenzó a difundir y adoptar paquetes tecnológicos y en los últimos años, las semillas transformadas genéticamente y los herbicidas conllevan la adopción generalizada de la siembra directa⁸. Las transformaciones tecnológicas se tradujeron en un uso intensivo de capital y en la necesidad de ampliación de la superficie trabajada, constituyendo el principal obstáculo para la persistencia de los productores familiares, observándose procesos de desaparición de productores y de concentra-

ción de la producción. La menor necesidad de trabajo permanente y una estacionalidad marcada del mismo (producto de fenómenos como el cambio tecnológico, la especialización productiva y la posibilidad de tercerización de todo o parte del proceso productivo), permitieron el desdibujamiento de los rasgos fundamentales de la producción familiar. En el discurso dominante, la AF fue identificada como un *actor en decadencia*.

Sin embargo, y a pesar del retroceso en términos cuantitativos, continúa siendo una forma de producción presente y necesaria en la actual estructura social de la región (Foro de Universidades, 2011). Las explotaciones agropecuarias de pequeños productores alcanzaban, en 2002, 218.868, ocupando una superficie de 23.519.642 has, lo que significa un 65,6% del total de EAPs y un 13,5% de la superficie total del país. El 71% de los productores agropecuarios pertenecen a este sector; en tanto el valor bruto estimado de la producción de estos productores representa el 19,2% del valor generado por el total de explotaciones agropecuarias. La producción por hectárea es 53 % mayor en el promedio de estos pequeños productores que en los que no lo son, lo cual evidencia que los primeros presentan mayor productividad de la tierra. Este sector participa en un 19% en la contratación de servicio de maquinaria agrícola. En relación al empleo, las EAPs del sector concentran el 87,3% del trabajo de familiares del productor, en tanto aportan el 53% del empleo total (54% del trabajo permanente y el 29% del trabajo transitorio directo) en el sector agropecuario a nivel nacional (Obstckatko et al, 2007).

INSTITUCIONALIDAD DEL MODELO RURAL ARGENTINO: EL PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010 - 2016 (PEA2)

El Estado Nacional convocó en 2009, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a diversos actores que debatieron, siguiendo una metodología predefinida y en ámbitos especialmente diseñados, con el objetivo de construir colectivamente un Plan Estratégico para el sector económico-social agroalimentario y agroindustrial. El denominado PEA2 está *orientado al crecimiento sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial, con el fin de generar una mayor riqueza con valor agregado, en particular en origen, que beneficie con desarrollo, justicia social, equidad territorial, arraigo y seguridad alimentaria nutricional a todo el pueblo de la Nación* (MAGyP, 2011).

En este Plan, los productores rurales argentinos son considerados el epicentro de un proceso de transformación, no sólo por cambio de paradigma tecnológico, sino también por un proceso de reconversión organizacional. Se concibe que el sujeto agrario del siglo XX concentraba en sí mismo la propiedad de tierra y maquinarias, poseía el capital necesario para enfrentar campañas de siembra (o bien asumía la deuda) y era responsable de la gestión agrícola y empresarial de su producción. En los inicios del siglo XXI, este formato fue dando lugar a la aparición de dos modalidades de organización productiva: la agricultura familiar y el agronegocio. El PEA pretende en sus fundamentos generar condiciones para la convivencia de estas dos modalidades en un futuro cercano. La primera modalidad, centrada en una compleja red de agentes vinculados por una multiplicidad de contratos, donde los riesgos se reparten y se incrementa la interdependencia en la toma de decisiones. En ésta, se separa la propiedad de la tierra de quienes desarrollan las actividades (las empresas de producción), a la vez que se subcon-

trata parte sustantiva de las operaciones. Esto convalida la fuerte presencia de contratistas y proveedores de insumos como agentes económicos de la red productiva. La nueva forma de organización:

1. desdibuja las fronteras entre "lo primario", industria y servicios;
2. amplía el conjunto de agentes económicos involucrados en la producción;
3. rebalancea el poder en los procesos de generación y captación de rentas;
4. redistribuye el riesgo;
5. aumenta la vinculación de la actividad con el resto de la economía.

La segunda modalidad de organización se basa en la tradicional integración vertical de actividades, donde si bien el agricultor continúa siendo el epicentro de la toma de decisiones; también se ha transformado generando predominantemente valor agregado en origen, asociativismo que promueve una fuerte integración de los diversos eslabones y actores componentes dentro de un complejo productivo, cooperativismo que refuerza los lazos solidarios para generar al mismo tiempo economías de escala y permanencia del productor al frente de su establecimiento agropecuario que, produciendo de manera innovadora con tecnología apropiada, garantiza el arraigo, el sostén de las tendencias socioculturales, el empleo y la ocupación del territorio. Esta modalidad es denominada en los documentos del Plan como el *modelo de la nueva agricultura argentina* (MAGyP, 2011). Este *nuevo productor rural del siglo XXI* tiene ciertos atributos:

1. *actitud claramente positiva* para incorporar tecnología;
2. *neta vocación por la productividad* (sin subsidios de ningún tipo busca maximizar su beneficio económico para lograr mayores rindes);
3. capacidad para asumir riesgo (contemplar incertidumbre climática, volatilidad de precios o dinámica de los mercados forma parte de la *cultura del productor argentino*). *Lejos está de buscar refugio en el paraguas de la protección estatal; por el contrario, acepta el juego de integrar una cadena global agroalimentaria* (op. cit.:24);
4. incorporación de conocimiento para gestión (en *management* empresarial o en aspectos organizacionales de la gestión);
5. innovación y motivación emprendedora. *El sujeto agrario hasta el año 2000 era el productor rural, que concentraba en sí la propiedad de la tierra, las maquinarias; poseía el capital necesario y era el responsable de la gestión agrícola y empresarial. Hoy, nos encontramos ante un nuevo sujeto agrario: el emprendedor agropecuario, que no necesariamente es el propietario de la tierra sino quien arrienda campos, asume el riesgo agrícola, contrata los servicios necesarios y gestiona su producción, con el objetivo de maximizar la productividad* (op. cit.).

Esta concepción, creemos, deja en un segundo plano a la AF, privilegiando claramente el agronegocio (Feito, 2013).

Esta "nueva ruralidad" concebida por el PEA2, debe *equilibrar el modelo de la agricultura industrializada de gran escala que se asienta en la concentración del capital a nivel global, y que habrá de consolidar a la Argentina como líder mundial agroalimentario y agroindustrial, con los objetivos estratégicos socioculturales y ambientales, en términos de asegurar el abastecimiento del mercado interno y el acceso a los alimentos para todos los argentinos, impulsar la producción con más productores, promover el arraigo de la población rural y el empleo agroindustrial, incrementar la seguridad y la salud en el empleo rural, fomentar la responsabilidad social empresarial y contribuir al cumplimiento de las metas locales de los Objetivos del Milenio (ODM), preservar el ambiente*

y recuperar en valor los bienes agropecuarios (MAGyP, op cit). Se plantea como objetivo del Plan la necesidad de generar condiciones adecuadas para la generación de riqueza con desarrollo social, organizacional, ambiental y humano de todos los territorios que conforman el país, priorizando la equidad, la inclusión, el arraigo y el respeto a la diversidad cultural.

El PEA2 considera en sus documentos dos modelos alternativos de desarrollo futuro para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial: Modelo 1. desarrollo siguiendo la característica histórica: eficiente productora de productos primarios y generadora de saldos exportables basados esencialmente en la exportación de commodities con poco agregado de valor. Modelo 2. fuerte inserción de la Argentina en las cadenas globales de valor mundiales, promoviendo generación de valor en origen, aprovechando al máximo las oportunidades globales. Como veremos más adelante, creemos fundamental considerar un nuevo modelo que supere y desplace la matriz mercado-céntrica actual del modelo socioproductivo exportador. Sin embargo, creemos que este Plan no destaca la importancia de la AF como sector productivo, lo cual analizaremos a continuación.

EL ROL DE LA AF EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA⁹

La producción familiar está presente y es necesaria en la actual estructura económica y social argentina. Se destaca su rol fundamental en aspectos claves como: ocupación del territorio; producción y provisión de alimentos para el mercado interno; soberanía alimentaria; resguardo y producción de semillas; diversificación de la economía. Como estos rasgos pueden estar ausentes en distinto grado en otros segmentos que también son considerados familiares, debemos señalar que urge avanzar sobre una definición y caracterización de la AF que capte la complejidad de actores a considerar dentro de esa categoría, así como sus especificidades territoriales y productivas. Deberían incluirse tanto formas campesinas (o cercanas a ellas) como aquellas que podrían ubicarse más cerca de las pequeñas y medianas empresas, que requieren de abordajes y líneas de políticas específicas, pero que contribuyen en su conjunto a la posibilidad de un desarrollo agrario diferente al dominante en la actualidad (Bocchicchio et al, 2013).

El agricultor familiar es hoy un *actor productivo*, no sólo social. Por ello, debe ser sujeto de políticas activas de producción y empleo. Cualquier intervención que busque posicionar a este actor en el Sistema Agroalimentario, debe considerar que:

1. por un lado, la singular estrategia de la AF (minimizar riesgos, estabilizar rendimientos a largo plazo, diversificar y maximizar retornos) merece un desarrollo tecnológico específico, direccionado y situado y por tanto el conocimiento básico que lo sustente debe generarse, desde el punto de vista epistemológico y metodológico en la *investigación-acción participativa*¹⁰, reconociendo que toda intervención constituye un acto ético-político;
2. por otro lado, considerando que los productores de la AF, siendo hoy mayoría en número, conviven en un mismo territorio con una minoría de agentes productivos que se integra exitosamente al comercio internacional gracias a la competitividad de sus productos, es clave, entender que *la estrategia de la AF es parte de una relación dialéctica de persistencia y/o resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador* (Bocchicchio et al, op. cit.).

Es a partir de esta necesidad que se deben promover acciones tendientes a sostener la AF, ya sea desde el desarrollo de tecnologías apropiadas como del diseño de políticas que garanticen su presencia en el sistema. Resulta interesante generar una estructura de sostén interinstitucional para la discusión sobre la problemática específica de la AF.

Avanzar en la transformación de aspectos estructurales y productivos requeriría la implementación de políticas que modifiquen las actuales condiciones en torno al uso y acceso a la tierra, el capital y las formas del trabajo y la organización social del trabajo, en distintos niveles (Foro de Universidades, 2011):

1. jurídico: una legislación de leyes antimonopolio y anti oligopolio respecto de la problemática del acceso y uso de la tierra (que consideren su carácter no reproducible en tanto medio de producción), así como de leyes de regulación de la actividad minera, contra el desmonte y de reforma impositiva integral, permitirían no sólo revertir la concentración económica y el latifundio, sino regular efectivamente el uso del suelo;
2. laboral: se requieren sistemas de trabajo protegido que garanticen pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores de todos los sectores de la economía (asegurar el registro de actividades cuenta propia en condiciones que no pusieran en riesgo su continuidad; erradicación de las formas de trabajo indigno, servil);
3. tecnológico: esta *nueva matriz socio productiva* requerirá soberanía tecnológica transformadora, que impida la apropiación privada del conocimiento de utilidad pública, lo cual amerita revisar actuales modalidades de propiedad intelectual y patentes, garantizando la incidencia del Estado en la definición de situaciones diferenciales respecto del tipo de bienes que se pretenda patentar, según su grado de utilidad pública, y por otra parte, superar la aplicación de paquetes tecnológicos cerrados y sin adecuación agroecológica, social y cultural, mediante procesos de generación participativa e interinstitucional de tecnologías apropiadas y apropiables;
4. financiero: una reforma financiera que posibilite acceso diferencial a crédito para la AF, incentivaría la producción de alimentos para el mercado interno; en tanto una reforma tributaria que desgrave los alimentos, reduciría significativamente los niveles de pobreza e indigencia;
5. comercial: incentivar establecimiento de mecanismos de intercambio comercial regional entre productores familiares (especialmente en el ámbito del Mercosur); reconstrucción y puesta en valor de la red ferroviaria para revitalizar intercambios comerciales en los territorios. La problemática de modos de acceso y de vinculación con los mercados interno y externo requiere nuevas formas de valor agregado, no sólo económico, sino también social (privilegiando la producción agroecológica, que promueve la inclusión social), cultural (promoviendo interacción de actores de diferentes orígenes, etnias, género, respetuosa del diálogo de saberes, que permite un mutuo enriquecimiento) y ambiental (promoviendo producción sustentable), acompañadas de cambios significativos en el actual paradigma de demanda y consumo de productos que privilegie la producción de alimentos sanos. Valorizar y favorecer formas de producción y comercialización sustentables, implica conservación de agrobiodiversidad, con inclusión social y arraigo de las comunidades, además de reestablecimiento de lazos productor-consumidor y fortalecimiento de soberanía alimentaria;

6. organizativo: promover asociativismo en varios niveles: productores entre ellos; entre éstos y sus proveedores; entre productores y consumidores, y entre todos ellos y las agencias públicas y privadas que proporcionan asistencia técnica y financiera;
7. político: una nueva concepción de ciudadanía, en una gestión asociada entre productores y Estado (además de la función de control de este último) en la que los primeros puedan asumirse a sí mismos como *sujetos políticos*, y ser reconocidos por el Estado como tales, incrementando considerablemente su poder de negociación. Esto implica nueva cultura participativa, desplazamiento de los clientelismos y mayor autonomía respecto de los poderes constituidos.

Estas transformaciones permitirían *revertir el crecimiento macrocefálico de las grandes urbes, y la construcción de un medio rural, no como un espacio vacío de personas sino como ciudades con poblaciones pequeñas o intermedias, en que los habitantes cuenten con condiciones de vida dignas, acceso a servicios básicos e infraestructura y un mercado de trabajo vinculado tanto a la producción (agropecuaria, industrial y agroindustrial) como a la prestación de servicios* (Foro Universidades, op. cit.).

LA AF Y SUS MARCOS NORMATIVOS: ¿QUÉ REQUIERE UNA LEY NACIONAL DE Y PARA LA AF?¹¹

Luego de diferentes propuestas elaboradas durante varios años¹², en diciembre de 2014 (Año Internacional de la AF declarado por la ONU) el Congreso Nacional sancionó la Ley 27118 titulada *Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*¹³, norma que representa un gran avance en el reconocimiento de estos actores sociales en la matriz productiva nacional (Novick y Feito, 2015:6). El proyecto con mayor peso era el sostenido por la FONAF, Nuevo Encuentro, Movimiento Social del Chaco, aliados del Frente para la Victoria, entre otros. Este proyecto buscaba fomentar en todo el país a los pequeños y medianos productores de las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras. La iniciativa declaraba de interés público a la AF, campesina e indígena, por su aporte a la soberanía alimentaria del pueblo, por practicar sistemas de producción que apuntan a la biodiversidad. Para promover estos sistemas, se establecieron beneficios fiscales que serían otorgados cuando existiese valor agregado a la producción, y un sistema previsional especial de conformidad a lo establecido en la ley del Régimen del Trabajo Agrario.

Es de destacar que en el marco del Primer Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar (mencionado en la Introducción de este trabajo), la Mesa Taller sobre la Ley Nacional de AF se constituyó en dos comisiones, que generaron un importante debate para impulso del tratamiento legislativo de esta ley. La pertenencia institucional de los participantes se distribuyó en organizaciones de productores, Subsecretaría de AF del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP); Servicio Nacional de AF del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENAF del SENASA); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); asociaciones civiles; miembros de los distintos Foros regionales de universidades para la AF; estudiantes, graduados, docentes. También fue de gran relevancia la presencia en esta Mesa Taller, de diputados que luego impulsaron la media sanción de esta ley en la Cámara Baja del Congreso de la Nación.

Nuestra participación en este taller nos permite retomar tres ejes de trabajo concretados:

1. los contenidos necesarios y fundamentales que debe tener una ley nacional de AF

- imprescindible compatibilidad con el resto de instrumentos normativos vinculados con la problemática de la AF (relativos a temas tales como: acceso a la tierra, agua, biodiversidad, etc.) con revisión de las leyes vigentes que involucren a la AF, para incorporar propuestas diferenciadas para este sector (por ej, la estrecha vinculación con los debates actuales sobre la legislación sobre semillas).
- avanzar en acciones concretas de desarrollo rural.
- discutir presupuestos mínimos y garantizar el derecho de los sujetos de esta Ley al acceso a los bienes estratégicos (salud, educación, infraestructura, tierra, etc.) en el lugar de residencia.
- inclusión de los agricultores/as urbanos/as y periurbanos/as como sujetos de la ley.
- en relación a las formas de producción, las diferencias de propuestas incluyen desde propuestas de trabajo sólo con agricultura orgánica, no incorporar Organismos Genéticamente Modificados, no uso de agroquímicos; hasta planteos que aceptan las formas convencionales de producción con agroquímicos pero sugieren incentivar la producción orgánica, o fomentar una transición hacia la no utilización de agroquímicos, es decir, producción agroecológica.
- en relación a la problemática de la tierra, crear un Banco de Tierras (ofrecer la tierra que está en manos del Estado, o que el Estado compre tierras y luego las distribuya). Se plantea la incumbencia de las jurisdicciones provinciales sobre cuestiones territoriales.
- avanzar en definiciones y criterios sobre calidad e inocuidad de los alimentos producidos por la AF y su incorporación al accionar del Servicio Nacional de Seguridad Alimentaria SENASA.
- sobre la trascendencia de contar con *políticas públicas diferenciadas*, el consenso es unánime, en tanto que respecto de las definiciones e instrumentos más importantes, se priorizaron diferentes acciones del Estado: incentivos y estímulos económicos (créditos con tasas diferenciales, cargas sociales e impuestos más bajos); prioridades para cualquier producto de la AF; creación de un Banco de Semillas y otros materiales de multiplicación para la AF, con fuerte participación de organismos e instituciones del Estado y de las entidades de la AF, prescindiendo así de la política de subsidios para la compra de semilla comercial; formación de capacidades humanas mediante políticas educativas específicas; apoyo a la organización social; involucramiento de los municipios para la implementación de políticas sociales, etc.
- aprovechar la ventaja de que la AF vive y produce en el territorio, planificando las diversas producciones de todo el país para el abastecimiento local y ganar escala de producción o de colocación de productos desarrollando formas asociativas de productores familiares; disminuir las distancias que recorren los alimentos, articulando *cadena corta de producción-consumo*, priorizando la producción y consumo de alimentos en los territorios, antes que la exportación como destino¹⁴.

2. las condiciones de contexto a considerar

- valoración del proceso histórico de discusión del anteproyecto de Ley, proceso de varios años experimentado en el marco de la FONAF, que integra posiciones de sus organizaciones de base y suma antecedentes institucionales y legislativos previos, para sistematizar y documentar la posición institucional que da las bases conceptuales y definiciones centrales del mencionado anteproyecto.
- es imprescindible contar con un presupuesto suficiente para la implementación de la Ley. Las diferencias de opiniones se dieron respecto de las fuentes: algunas propuestas apuntan a incluir el presupuesto de AF en el Presupuesto Nacional; otras a crear un fondo como el que existe para los municipios (con el dinero de las retenciones a las exportaciones); o establecer que la banca privada tenga financiamiento a tasa cero para la AF.

3. los roles institucionales y competencias jurisdiccionales a revisar para la reglamentación e implementación de la Ley

- trabajar la difusión del proyecto de ley como estrategia para ampliar la base de apoyo social (particularmente urbano), rescatando la experiencia de construcción de consenso social con la población general.
- lograr visibilización de las problemáticas de la AF mediante movilización y presión social para aprobación de la Ley.
- articular con las jurisdicciones provinciales a través del algún organismo cuyas funciones armonicen las definiciones de una Ley Nacional con la necesaria resignificación en los planos provinciales, así como sus particularidades regionales.
- incluir artículos que abran puertas a otras leyes o permitan la acción desde otras instituciones.
- creación de un organismo nacional que maneje el presupuesto asignado a las finalidades de la Ley, mediante distintas propuestas: inclusión de organismos públicos como Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA; Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI; o un organismo autónomo y libre de los movimientos políticos; o inclusión de instancias de asesoramiento con diputados, senadores y miembros del Poder Ejecutivo Nacional.
- contar para la difusión del proyecto de Ley, a los consumidores como uno de los sectores aliados de la AF, enfatizando en los aportes que una Ley de AF puede realizar a la soberanía alimentaria, así como a la oferta diversificada en productos de calidad.
- involucrar a las instituciones sociales y públicas en la discusión y conocimiento sobre las problemáticas de la AF.
- considerar aliados también a los trabajadores, promoviendo la defensa de los precios bajos y accesibles de los alimentos producidos por la AF.
- incorporar el tema en el ámbito de la educación, la investigación y los organismos de gestión del Estado en todos sus niveles (p. ej., enviar notas a los decanos de carreras afines; relevar en qué asignaturas, proyectos, etc. se está trabajando el tema AF; avanzar en la inclusión de la formación de los profesionales de la producción agropecuaria, con un rol indelegable de las universidades).

UN NUEVO MARCO NORMATIVO: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NUEVA LEY DE AGRICULTURA FAMILIAR

La nueva Ley 27118 titulada *Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina*, finalmente sancionada en diciembre de 2014, tiene una estructura de once títulos⁴⁵ y es una ley de fomento de la AF, no de intervención sobre el sector. Describiremos a continuación lo que nos parecen los elementos principales de esta norma, en función del reconocimiento del rol de la AF con sus funciones y aportes a la economía y al desarrollo nacionales que venimos trabajando a lo largo de este artículo.

Una de las cuestiones más importantes es que esta nueva norma declara en su Art. 1 de interés público la *agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva*. Esta declaración que aparece en la apertura misma del texto de la ley, pone el centro en el actor, anuncia que éste tiene un interés especial para el Estado y para la sociedad. El Estado reconoce en este primer artículo que la ley no es para resolver situaciones particulares entre actores privados, sino que no puede dejarse de lado lo que dice la ley, porque la misma está por sobre la voluntad de las partes, al ser precisamente de interés público.

Se considera también la creación del Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (Art. 2) *destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural... con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica*.

Otro elemento que consideramos fundamental es que reconoce el protagonismo de estos actores sociales: *reconociendo y consolidando a la Agricultura Familiar como sujeto social protagónico del espacio rural* así como su rol de proveedor de alimentos: *asegurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo*.

Los objetivos generales de la norma están esbozados de manera amplia en el Art. 3:

- a. *Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir.*
- b. *Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo Nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable.*
- c. *Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria.*
- d. *Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable;*
- e. *Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.*

- f. Valorizar la Agricultura Familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional.
- g. Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la Agricultura Familiar como sujeto social protagónico del espacio rural(...);
- h. Reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias.

Los objetivos específicos se esbozan en el Art. 4, entre los cuales nos interesa destacar:

- c. Asegurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso.
- f. Apoyar la generación de actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios, orientada al agregado de valor de la producción primaria y a la generación de desarrollo local.
- i. Garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra, el agua y los recursos naturales en general, las semillas, el ganado y la biodiversidad estén en manos de aquellos que producen los alimentos.
- k. Desarrollar y fortalecer estructuras institucionales participativas a todos los niveles orientadas a planificar, monitorear y evaluar las Políticas, Programas y Acciones del desarrollo local.
- m. Generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades, promocionando el desarrollo local y la preservación de valores, identidades y culturales regionales y locales.

Es interesante el concepto de *Agricultor familiar* que contempla la ley, incorporando en el Art. 5 gran variedad de sujetos sociales agrarios que responden a algunos elementos de las definiciones académicas que tratamos anteriormente: se define como *agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos:*

- a. La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia;
- b. Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción;
- c. Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados;
- d. La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él.
- e. Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento.
- f. Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a), b), c), d) y e).

Lejos está esta definición de aquella concepción del “agricultor del siglo XXI” del PEA2, que vimos como emprendedor rural, concepción que llevaría a considerar a los productores familiares como “primitivos” y que, por ende, habría que “ayudarlos” y “mejorarlos” para que se conviertan en “empresarios”. Aún hoy persiste en ciertos agricultores familiares, una especie de “sentido común naturalizado” que hace que el productor considere que “mejorar” implicaría convertirse en un empresario. Esta concepción oculta la finalidad subyacente del modelo del agronegocio: intentar que el productor arme una “empresa familiar”.

La explicitación de quiénes son sujetos de esta ley se manifiesta en el Art. 7: *Beneficiarios del Régimen. Quedan comprendidos en los beneficios de la presente ley los Agricultores y Agricultoras Familiares que desarrollen actividades productivas registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar.* Es decir que para ser sujeto, hay que inscribirse como condición indispensable en el RENAFA, lo cual implica una fuerte intención por parte de los legisladores de formalizar a este sector económico del agro, que se desenvuelve en la mayoría de los casos en la informalidad.

Otra cuestión relacionada con los asuntos que veníamos tratando en apartados anteriores que consideramos de suma importancia y que se desprende del texto de la ley, es la relación planteada entre el concepto de desarrollo y la implementación de políticas diferenciadas: el Art. 3 sobre objetivos generales dispone *corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo Nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable. (...) Valorizar la Agricultura Familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional. Desarrollo de Políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios.*

La Ley define el “desarrollo rural” como *el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad.*

Otros elementos fundamentales de esta Ley son:

- la concepción de la “tierra como un bien social”: se dispone la creación del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena. Las tierras se adjudicarán en forma progresiva a los agricultores registrados en el RENAFA, y a los habitantes urbanizados que por diversas razones demuestran voluntad de afincarse y trabajar en la agricultura familiar. Vinculado con este específico tema la norma dispone la constitución de una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural. Es destacable que la Ley indica suspender por tres años de toda ejecución de sentencia y actos procesales que tengan por objeto desalojar a agricultores familiares que se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen (Novick y Feito, 2015).
- creación del “Centro de Producción de Semillas Nativas” (Ceprosena), con colaboración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Instituto Nacional de Semillas, que tendrá como misión contribuir a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, teniendo por objetivo registrar, producir y abastecer de semillas nativas y criollas.
- priorizar políticas de provisión y mejora de la “infraestructura rural” en todas sus formas (transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, infraestructura predial, tecnologías de información y comunicación, agua y riego, infraestructura social, saneamiento básico).

En síntesis, una norma integral y compleja que legisla sobre la totalidad de las dimensiones de la agricultura familiar, campesina e indígena, utilizando una definición amplia e inclusiva de la misma.

(Novick y Feito, 2015:8). Novick destaca que esta nueva ley surgió con un extraordinario consenso parlamentario, votada por unanimidad, reflejando la valorización de la temática.

REFLEXIONES FINALES: PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el contexto socioeconómico argentino, *lograr deconstruir y desplazar la matriz mercado-céntrica que moldea el sistema económico-productivo actual requerirá no sólo de cambios económicos estructurales, sino de la construcción de una institucionalidad sustentada por nuevos referentes simbólicos y de acción y de la ampliación de los espacios de poder para los sectores subalternos o relegados por el modelo socio productivo actual agroexportador* (Foro Universidades, op. cit.).

En tal sentido, el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar de la Región Pampeana realizó la siguiente propuesta de políticas públicas para fomentar y apuntalar el crecimiento de la AF: promover formas asociativas de la AF con diferentes fines; brindar recursos financieros, de asistencia técnica y de acceso a la tierra; generar sistemas de información y gestión de conocimiento; institucionalizar vías de comercialización y vínculos comerciales; crear instancias concretas de comercialización, espacios de articulación, vinculando más directamente productores y consumidores; establecer mecanismos de producción de precios; diseñar herramientas técnicas para valorizar y producir en condiciones de trabajo justo y ambientalmente sustentable; mejorar la logística creando infraestructura y servicios sociales básicos (cámaras de frío estratégicamente ubicadas; infraestructura para mercados locales, vías de comunicación para acceso, transitabilidad de los caminos internos, viviendas, escuelas, centros de salud); gestionar calidad (de producto y de proceso), instituyendo canales a través de los cuales participa la AF (garantías y certificación participativa); crear mecanismos financieros para una producción agroecológica de alimentos inocuos; promover la compra estatal para los productores familiares; promover el consumo responsable de los alimentos; asociar los productos de calidad a distintos canales de producción, distribución y consumo; incorporar generación de normativas diferenciales de calidad de alimentos para la AF; universalizar el Monotributo Social Agropecuario¹⁶; promover el uso de energías alternativas; conservar agrobiodiversidad y facilitar el acceso a los recursos genéticos; promover ferias de semillas; fomentar nuevas formas de valor agregado social, cultural y ambiental que puedan otorgar mayor valor económico en el mediano plazo; establecer redes de proyectos que favorezcan la AF en el marco del Desarrollo Local, a fin de que sus integrantes no necesiten emigrar y encuentren en sus territorios el acceso a una educación completa, servicios de salud integrales y una vida cultural enriquecedora, artística y socialmente.

Estas propuestas deben acompañarse de un cambio cultural que incluya la visibilización y revalorización de la AF, la redefinición del compromiso ciudadano y la incentivación de una cultura de producción de alimentos para autoconsumo, como así también la construcción de la identidad del consumidor como actor responsable.

En cuanto a la sanción de la nueva Ley 27118, destacamos como elemento positivo que exista ahora una ley particular y específica para este sector que promueva una especie de “discriminación positiva” para fortalecer la AF. El Estado argentino tenía hasta los años 70 normativa diferenciada sólo para los chacareros y el pequeño y mediano productor que hoy llama “agricultor familiar”.

Otros aspectos positivos de la ley sancionada son: el tratamiento de temáticas variadas (salud, tecnología, educación, semillas); un intento de precisar la definición de cuál es el actor social denominado agricultor familiar, se relativiza lo del “empresario familiar” y se incluye a los campesinos y comunidades indígenas; la aparición en el texto de los trabajadores del campo (se mencionan los “peones”).

Sin embargo, la ley es muy programática o de fomento, no muestra compromisos puntuales (en los distintos Títulos, se aclara lo que se quiere hacer pero no de qué forma/s). Por otra parte, se desplazó en el texto aprobado un tema fundamental del ante proyecto: el fondo de financiamiento para incentivar la producción de la AF. Además, no se explicita a qué se hace referencia con el término “reparación histórica”. ¿Es una cuestión cultural? ¿Implica aportar el financiamiento al que históricamente estuvo relegado este sector? Esto no se explicita en el texto de la Ley.

Otro aspecto negativo del texto es que, si bien se limitan los desalijos compulsivos, no se agrega un freno al remate de créditos o moratorias a deudas bancarias de estos productores. Además, considerar que sólo son sujetos beneficiarios de la ley aquellos inscriptos en el RENAFA promueve importantes limitaciones en algunas provincias como Buenos Aires, donde la inscripción al registro es de un muy bajo porcentaje de productores en actividad. Hay gran cantidad de productores que no pueden inscribirse en el RENAFA porque no lo conocen o porque no tienen acceso en sus regiones. La ley define esta cuestión práctica de inscribirse para recibir beneficios. Pero la AF, ¿es considerada como una unidad mínima rentable? ¿Es diferencial por zonas o regiones del país? La definición a debatir va más allá de si ingresa o no el agricultor en un registro. La definición académica teórica generalizada se relaciona con la variable fuerza de trabajo familiar. Pero no hay un debate fuerte en las políticas públicas sobre este tema. ¿Se define al agricultor familiar como aquel que produce *commodities* (que renta su establecimiento a los agronegocios y no cultiva) o, en cambio, como aquel que produce alimentos? Del texto de esta norma se deduce que quedaron implícitos ambos conceptos, si bien en la definición de agricultor familiar se privilegia la lógica de reproducción familiar y no la lógica de maximización de ganancia ni de acumulación de excedente (es decir, la reproducción social y cultural más allá de la económica).

En el texto también aparecen reflejadas concepciones opuestas en una misma frase, como el caso de *contribuir a la soberanía alimentaria mediante el impulso a la producción*. Esto podría interpretarse desde el modelo de desarrollo productivista que supuestamente la misma Ley pretende desplazar, como un simple aumento de rendimientos. Lo cual, a su vez, estaría mostrando cierta correlación de fuerzas en disputa entre el modelo del agronegocio y el de la AF.

Sería deseable que pudiera armarse para la implementación de esta ley un paquete de otras cuatro o cinco leyes para algunos instrumentos específicos, tales como: producción agroecológica; políticas; tecnologías apropiadas; recursos naturales, etc.

Finalmente señalamos que, frente a todos los avances que sostenemos se muestran en el texto de la Ley, existen a la vez importantes contradicciones en las políticas del Estado, tales como reconocer y privilegiar la AF mediante la sanción de una Ley Nacional, en tanto en el Programa Estratégico Agroalimentario casi ni se menciona este sector. Estas contradicciones seguramente supondrán no pocas ni leves dificultades en la aplicación a la realidad de esta norma dictada en el escritorio y sin debates parlamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

- BASUALDO, E. M. (2006) *Estudios de historia económica argentina de mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- BIDASECA, K., GIGENA, A., GÓMEZ, F., WEINSTOCK, A. M., OYHARZÁBAL, E. y OTAL, D. (2013) "Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en Argentina", MAGyP, PROINDER.
- BOCHICCHIO, A., FEITO, M. C. y TITO, G. (2013) Actores y estrategias de la agricultura familiar y el desarrollo rural, en Battista, S., Coria, L., Feito, M. C. y Landini, F. (Eds.) *Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación*, San Justo: Editorial Universidad Nacional de La Matanza.
- CIPAF Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar del INTA (2006) *La Juntada. Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la Agricultura Familiar*, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- FEITO, M. C. (2013) Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino, Revista Avá de Antropología N° 23, Posadas: Editorial Universidad Nacional de Misiones.
- FEITO, M. C. (2005) Antropología y Desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense, Buenos Aires: Ed. La Colmena.
- FONAF Foro de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (2007) Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar, disponible en http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf
- FORO DE UNIVERSIDADES NACIONALES PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR del IPAF Pampeana INTA (2011) *Documento presentación*, Buenos Aires: Ed. INTA.
- LATTUADA, M., MÁRQUEZ, S. y NEME, J. (2012) Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión, Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- MAGyP Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011) *Argentina Líder Alimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010 - 2020*, disponible en <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/>, (entrada agosto 2015).
- MANZANAL, M. (2006) Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural, en: Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (Comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- MURMIS, M. (1980) *Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina*, San José de Costa Rica, PROTAAL Documento N° 55.
- NOVICK, S. y FEITO, M. C. (2015) Introducción: Migraciones y agricultura familiar: un vínculo perdurable, en dossier Migraciones, agricultura y políticas públicas en Argentina, Revista de Ciencias Sociales, UNQUI (en prensa).
- OBSCHATKO, E. (1992) *Argentina: integración, agricultura y crecimiento*, IICA, Buenos Aires.

OBSCHATKO, E., FOTI, M. y ROMÁN, M. (2006) *Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires: SAGYP/IICA.

SCHETJMAN, A. (1983) *Campesinado y desarrollo rural; lineamientos de una estrategia alternativa*, Investigación Económica Vol XLII, Número 164, abril - junio 1983, México.

NOTAS

- 1 La autora participó de esta Mesa en su calidad de representante por la Universidad Nacional de La Matanza en el *Foro de Universidades de la Agricultura Familiar Pampeana* del Instituto para la Agricultura Familiar IPAF de la Región Pampeana del INTA. Creado en 2009, se compone de un representante de cada Universidad Nacional de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes eligen dos representantes ante el Consejo Asesor del IPAF Pampeana, cuerpo colegiado que legitima las acciones del Instituto y realiza el seguimiento y control de gestión.
- 2 El Primer Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar (FUNAF) se celebró en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, en marzo de 2014. La autora participó en la Mesa Taller sobre la Ley Nacional de Agricultura Familiar.
- 3 Al momento de elaboración del documento citado, se denominaba Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar, hoy se transformó en una organización de cuarto grado, la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar, una Asociación Civil con Personería Jurídica.
- 4 Los pueblos indígenas no podrían quedar afuera de esta categoría de AF, dado que su cosmovisión ancestral les permite una concepción holística e integrada de la realidad ambiental, laboral y cultural, en tanto incluirlos aquí no borra sus especificidades identitarias (Bidaseca et al, 2013).
- 5 Para una discusión sobre la categoría "campesino", ver: Feito, M. C., Laura Díaz Galán, Carolina Diez Brodd y Cynthia Pizarro (2006) *Campesinado en Argentina: del estudio de la categoría al estudio de la apropiación de la categoría. El papel del científico social en este proceso*, en Revista ALASRU, Nueva época, Análisis Latinoamericano del medio rural, N° 3, octubre del 2006, Universidad Autónoma de Chapingo.
- 6 En el último cuarto del siglo XX, los programas de combate a la pobreza en ámbitos rurales eran denominados programas de "desarrollo rural".
- 7 Para una discusión detallada sobre el concepto de "desarrollo", ver: Feito, M. C. (2005).
- 8 La importancia otorgada a este sistema por el gobierno y los sectores de poder del agro se visibiliza en que en noviembre 2013, se otorgó en la Sociedad Rural Argentina y con presencia de altas autoridades gubernamentales, el premio Oro, en la edición del *Premio La Nación - Banco Galicia a la Excelencia Agropecuaria*, a la Asociación Argentina de Siembra Directa, Aapresid, además de recibir el premio la categoría Mejor Trabajo de Extensión Agropecuaria por *desarrollar un programa de certificación de procesos e indicadores de la producción sustentable mediante lo que dio en llamar Agricultura Certificada*.
- 9 Esta sección recoge parte del material debatido por los integrantes del Foro de Universidades para la Agricultura Familias del IPAF

- Pampeano del INTA, en reuniones con integrantes de la Mesa Nacional de Agricultura Familiar del MAGyP y desarrollado en documentos preliminares presentados al PEA2, en los cuales se propuso un Escenario Alternativo de Ruptura durante el año 2011.
- 10 La Investigación acción participativa IAP es un enfoque metodológico sustentado en la vigilancia epistemológica, que permite construir conocimiento y cuyo fin principal es transformar la realidad para mejorar la calidad de vida, repensando la investigación, la comunicación y la capacitación, que no hay que reducir a mero intercambio de saberes entre investigador e investigado, que recoge métodos y metodologías de investigación de distintas tradiciones científicas (Palióff, C., D. Setta y C. Gornitzky (2012) Estrategias de comunicación del centro de investigación argentino destinado a la agricultura familiar, Ed. INTA, CIPAF).
 - 11 Agradecemos las contribuciones del Dr. Edgardo González del IPAF Pampeana INTA y de la Dra. Susana Novick (Instituto Gino Germani, UBA) para los conceptos vertidos.
 - 12 La reinstalación del tema de llevar la AF a una discusión parlamentaria fue a pedido de la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Federación de Organizaciones Nucleadas de la AF (FONAF) y el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) para frenar desalojos. Diferentes iniciativas, fueron analizadas desde la Facultad de Derecho Universidad Nacional de La Plata (ponencias presentadas al congreso de abogados agraristas y tesinas de seminarios de las carreras de Trabajo Social y Abogacía). A mediados de 2014 coexistían diferentes proyectos de ley apoyados por distintas agrupaciones políticas (Frente para la Victoria con Nuevo Encuentro, otro elaborado por FONAF y otro que presentan otros diputados del Proyecto Sur y UNEN). En 2008, un proyecto histórico que presentó el Presidente de Comisión Agricultura de la Honorable Cámara de Diputados, tuvo estado parlamentario pero nunca fue tratado. Deben pasar por tres comisiones legislativas: Agricultura y Ganadería; Mujer, Niñez y Adolescencia, y Presupuesto. Para esta época, todos los proyectos estaban en la primera comisión y sin fecha de tratamiento. En tanto, ya había tres leyes de AF aprobadas en las provincias de Río Negro, Salta y Chaco (las dos últimas, leyes de fomento que reconocen al agricultor familiar como actor, proponen darle crédito, pero sin medidas directas de intervención; en cambio la primera, sí tiene propuestas de intervención y fija presupuesto: 20 millones de \$ para 2014). Los gobiernos rehúsan a que las leyes fijen presupuesto, para manejarse con libertad. El ante proyecto de ley propuesto por FONAF dice que los recursos de los programas para AF se volcarían a esto, que sería lo mismo que ya se está ejecutando. Otras propuestas solicitan que se derive un porcentaje del ingreso por exportaciones. También existe un ante proyecto en la provincia de San Juan como iniciativa de organismos técnicos (sin participación ni de funcionarios ni de legisladores), en el cual el gobierno provincial no estaría muy interesado ya que toca el conflictivo tema de la minería.
 - 13 Norma sancionada por el Congreso Nacional el 17 de diciembre de 2014, promulgada de hecho el 20 de enero de 2015 y publicada en el Boletín Oficial el 28 de enero de 2015, en página 1. El proyecto de ley presentado por varios legisladores del Frente para la Victoria (Carlos Gustavo Rubin, Gladys Beatriz Soto, Araceli Ferreira, Juan Fernando Marcopulos y Diana Beatriz Conti) fue tratado en forma extremadamente rápida, ya que fue presentado en noviembre de 2014 y fue enviado a la Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca antes de su tratamiento en el recinto de la Cámara de Diputados, donde obtuvo el voto afirmativo de todos los diputados nacionales presentes en la sesión, pertenecientes a los diferentes partidos políticos, sin debates. Al pasar a la Cámara de Senadores el proyecto fue aprobado en general y en particular sobre tablas por unanimidad —65 votos afirmativos— sin debates (Novick y Feito, 2015).
 - 14 Obsérvese que esta idea contrasta notablemente con la del Programa Estratégico Alimentario del gobierno nacional que busca privilegiar la exportación de alimentos.
 - 15 Los once Títulos de la Ley son: De los Fines, Objetivos, Definiciones y Alcances; Aplicación; Bienes Naturales y Ambiente; Procesos Productivos y de Comercialización; Desarrollo Tecnológico, Asistencia Técnica e Investigación; Educación, Formación y Capacitación; Infraestructura y Equipamientos Rurales; Políticas Sociales; Instrumentos de Promoción; De los Recursos Necesarios; Consideraciones Generales, Transitorias.
 - 16 El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas.

§