

29



DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL

Año 17. N° 29 (jul–dic). Santa Fe. República Argentina. 2017

2017



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

29

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 17. N° 29 (jul-dic). Santa Fe. República Argentina. **2017**



Universidad Nacional del Litoral

Miguel Irigoyen
Rector

Gustavo Menéndez
Secretario de Extensión

Facultad de Ciencias Económicas

Carlos Beltrán
Decano

Bruno Ariel Rezzoagli
Director Magíster en Administración Pública

**DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL (DAAPGE)**

DAAPGE año 17, N° 29, 2017.

Santa Fe, Argentina.

ISSN versión impresa 1666-4124

ISSN versión on-line 1851-3727

CONTACTO, VENTA Y/O SUSCRIPCIONES:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (UNL)
MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MORENO 2561 – TEL./FAX: (0342) 4571156
E-MAIL: magadpub@fce.unl.edu.ar
SANTA FE, ARGENTINA
www.fce.unl.edu.ar/magister



ediciones **UNL**

Secretaría de Extensión
Facundo Zuviría 3563, (3000) Santa Fe, Argentina
Tel./Fax: (0342) 4571214
E-mail: editorial@unl.edu.ar

VENTA ON LINE:

www.unl.edu.ar/editorial

DISEÑO
Tede tintas

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica seriada semestral *referada* del Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del estado. Pertenece al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia y está indexada en Latindex, SciELO, EBSCO, DIALNET, CLASE, e-Revistas, RedALyC y cuenta con DOI (Digital Object Identifier System). Siguiendo con las políticas de acceso abierto DAAPGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.



29

DOCUMENTOS Y APORTES

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

ISSN (impresa) 1666-4124
ISSN (on-line) 1851-3727

EDITOR

José Ignacio Vigil

COMITÉ ACADÉMICO

Rinaldo Colomé (Universidad Nacional de Córdoba)

Oscar Costa (Universidad Nacional del Litoral)

Martín Dutto Giolongo (Universidad Nacional del Litoral)

Mercedes Iacovello (Universidad de San Andrés)

Sergio Hauque (Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Jaime (Universidad de Buenos Aires)

Juan Carlos Mercier (Universidad Nacional del Litoral)

Dora Orlansky (Universidad de Buenos Aires)

Norma Zandomeni (Universidad Nacional del Litoral)

CONSEJO ASESOR

Daniel García Delgado (CONICET – FLACSO, Argentina) / Angel Ginestar (OEA, Organización de Estados Americanos) / James Gow I. (Universidad de Montreal, Canadá) / José V. Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid, España) / Juan C. Gómez Sabaini (Universidad de la Plata, Argentina) / Jorge Hintze (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Oscar Ozslak (CONICET – Universidad de Buenos Aires, Argentina) / José Alberto Bonifacio (INAP – Universidad de Palermo, Argentina) / Pedro Andreu (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Alberto Figueras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) / José María Las Heras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

SUMARIO

- 1 POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS.
EL CASO DE COLOMBIA 7**
Oscar Díaz Olariaga
- 2 DESREGULACIÓN ECONÓMICA EN EL AGRO EN LOS 90S.
UN ANÁLISIS SOBRE SU PROBLEMATIZACIÓN PÚBLICA
Y PRIVADA A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASOS 37**
Tomás Palmisano
- 3 REDES DE POLÍTICAS Y MEDIACIÓN TERRITORIAL EN EL
ÁMBITO DE INTERVENCIÓN PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR
EN ARGENTINA. CASOS EN LA PROVINCIA DE MISIONES 69**
Mariana Arzeno y Gabriela Álvarez
- 4 ANÁLISIS DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEL
DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL DE SANTA FE PARA
IMPLEMENTAR PROGRAMAS HABITACIONALES Y DE EMPLEO
DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ASENTADA EN VILLAS
DE EMERGENCIA (2011-2015) 101**
Martín Carné
- 5 INSTRUMENTOS PARA LA CONSERVACIÓN ECOSISTÉMICA
COMO PROMOTORES DE LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y
DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE 131**
Fernando A. Milano
- 6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA
EN AMÉRICA LATINA SOBRE CALIDAD DE VIDA EN EL TRABAJO
(CVT) : ÉNFASIS EN LOS RESULTADOS VINCULADOS
AL SERVICIO PÚBLICO 161**
Bruno A. Rezoagli, Edgar Reyes Junior, Alice Queiroz Silva
y June Alves de Arruda

RECENSIONES DE TESIS

EL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE SANTA FE:
UN ANÁLISIS DE ACCESIBILIDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL
SOBRE EL TERRITORIO **189**
María Pía Giménez Puentes

AUDITORÍA DE GESTIÓN INTEGRAL. NUEVOS APORTES PARA LA
EVALUACIÓN Y EL CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.
EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL **193**
Néstor D. Mejías

3

REDES DE POLÍTICAS Y MEDIACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN ARGENTINA. CASOS EN LA PROVINCIA DE MISIONES¹

Mariana Arzeno (*)

Gabriela Álvarez (**)

Instituto de Geografía,

Universidad de Buenos Aires / CONICET

RESUMEN

El presente trabajo analiza las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) y la seguridad/soberanía alimentaria (SSA) que se implementaron en la provincia de Misiones (y específicamente en los municipios de Comandante Andresito y Bernardo de Irigoyen), en el contexto de discusión, elaboración e implementación de tales políticas en Argentina entre 2003 y 2015. El trabajo empírico se sustenta en el relevamiento, sistematización y análisis de información secundaria y primaria obtenida en trabajos de campo realizados en la

provincia entre los años 2012 y 2015. A través de la indagación en las redes de políticas y mediación territorial como estrategia teórico-metodológica, el análisis muestra que existen contradicciones entre los diversos niveles y órganos de intervención y una pluralidad de ideas y estrategias concretas para intervenir en torno a la problemática de la AF y el logro de la SSA, visibilizando cómo entran a jugar los actores locales y las relaciones de poder entre ellos en la orientación predominante que toman las políticas.

PALABRAS CLAVE:

políticas públicas, agricultura familiar, seguridad y soberanía alimentaria, redes de políticas, territorio.

(*) E-mail: mariana.arzeno@conicet.gov.ar

(**) E-mail: gabriela.alvarez.gigena@gmail.com

RECEPCIÓN: 27/12/16

ACEPTACIÓN FINAL: 15/09/17

ABSTRACT

This article examines the public policies for family agriculture (AF) and food security/sovereignty (SSA), which were implemented in the province of Misiones (specifically in the municipalities of Comandante Andresito and Bernardo de Irigoyen) in the context of discussion, elaboration and implementation of these policies in Argentina between 2003 and 2015. The empirical work is based on the survey, systematization and analysis of secondary and primary information obtained in fieldwork

conducted in the province between 2012 and 2015. Through the investigation on policy networks and territorial mediation, the analysis shows that there are contradictions between different intervention levels and a plurality of ideas and concrete strategies to intervene around the problems of AF and the achievement of the SSA, making visible the role played by local actors and the power relations between them in the predominant orientation that the policies take.

KEY WORDS:

public policies, family agriculture, food security and sovereignty, policy networks, territory.

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) y la seguridad/soberanía alimentaria (SSA) que se implementaron en la provincia de Misiones y específicamente en los municipios de Comandante Andresito y Bernardo de Irigoyen, en el contexto de discusión, elaboración e implementación de tales políticas en Argentina entre 2003 y 2015.² El análisis realizado nos permitió identificar que hay notorias ambigüedades en torno a cómo se problematiza este tema, así como también una diversidad de instrumentos de política que se orientarían a tal fin. Todo esto, además, reconoce diferencias según las provincias y los ámbitos locales que se consideren.

La identificación de tales ambigüedades y diferencias territoriales en la definición e implementación de esas políticas resultó de la incorporación de una perspectiva analítica que permite indagar, en el plano teórico-metodológico, a las políticas públicas en su complejidad, atendiendo a los múltiples actores e intereses que intervienen en ese campo, que dan lugar a la conformación de «redes de políticas» y que inciden en los cursos de acción que el Estado encamina en torno a una determinada cuestión o problemática. Por otro lado, la comprensión de tal complejidad partió de considerar la mediación territorial que opera tanto en la definición de las «cuestiones» como en la definición e implementación de las políticas, en este caso, para la AF.

El trabajo empírico que sustenta la investigación se basó en el relevamiento, sistematización y análisis de información secundaria y primaria obtenida en trabajos de campo realizados en la provincia entre los años 2012 y 2015.

El objetivo específico de este trabajo es analizar las configuraciones de acciones e intervenciones estatales que resultan de manera predominante en los ámbitos territoriales bajo estudio, teniendo en cuenta los actores sociales con mayor incidencia en tales configuraciones.

2 ALGUNAS CLAVES PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON REFERENCIA AL CASO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La discusión respecto de las distintas perspectivas de análisis de políticas públicas es amplia y excede los objetivos del presente trabajo.³ Aquí nos limitamos a recuperar en particular la propuesta analítica de Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]) para el estudio de las políticas públicas y algunas discusiones en torno a las *policy networks*, que interpelaremos desde una perspectiva geográfica para desarrollar nuestro planteamiento analítico, metodológico y contextual.

De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]), se entiende a la política pública como un conjunto de acciones que determina una forma o modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que ha sido socialmente problematizada, de la que participan distintos actores que también toman posición en torno a la misma. En el caso de nuestro análisis, el rol de la agricultura familiar en la seguridad y soberanía alimentaria es una cuestión que cobró un lugar destacado en la agenda de los organismos internacionales y nacionales. La inclusión de esta cuestión en la agenda de nuestro país, respondió a tres procesos interrelacionados:

- (i) las discusiones que se generaron en el ámbito del Mercosur, en particular en Brasil (Soverna, Tsakoumagkos y Paz, 2008) y dieron lugar a la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en 2004, un espacio político regional para el tratamiento de políticas para la AF;
- (ii) la presión de las organizaciones sociales, muchas de las cuales surgieron ante los embates del avance de un modelo productivo basado en el agronegocio, cuyos efectos para un sector de la AF se agudizan desde la década de 2000 y
- (iii) el inicio en 2003 hasta 2015 de una gestión gubernamental en el orden nacional que orientó un cambio sustantivo en lo que respecta al modelo

económico y político y, aunque es materia de discusión, hay cierto acuerdo en reconocer que se inicia una gestión más permeable a ciertas demandas populares (Feliz, 2011).

Definimos como política pública para la AF al conjunto de acciones encaminadas por organizaciones estatales (que se materializan en planes, programas, registros, normativas, legislaciones, inversiones) que toman como objeto de la intervención a sujetos englobados dentro de la categoría «agricultura familiar» y que se orientan al logro de la seguridad y soberanía alimentaria.⁴ La definición de estos conceptos es variable entre distintas dependencias del Estado y órdenes de gobierno, así como también la percepción y concepción respecto del tipo de intervención e instrumentos a través de los cuales implementar la política.

En relación con el concepto de AF, se impuso en el ámbito de las políticas públicas en los últimos años y si bien no existe una única definición, la sanción de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina en el año 2014 (en adelante Ley de Agricultura Familiar) de alguna manera delimita, aunque de manera bastante amplia, el alcance de la misma: se define al agricultor familiar como aquel que lleva adelante actividades agropecuarias y, entre otras cosas, el productor o un familiar está al frente de la gestión, los requerimientos de trabajo son cubiertos por mano de obra familiar (con o sin contratación de terceros) y el principal ingreso se obtiene de dicha actividad agropecuaria.⁵ Asimismo, la provincia de Misiones sancionó en 2015 su propia Ley de Agricultura Familiar, donde definió que: «se consideran agricultor y agricultora familiar a quienes llevan adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestales, piscícolas, hortícolas, avícolas, apícolas y otras, en forma directa y con el aporte mayoritario de mano de obra familiar, para autoconsumo y comercialización de la producción, en el ámbito rural, urbano, zonas periurbanas y las comunidades de pueblos originarios». En este caso, también la definición es amplia, dado que si bien se especifican algunas actividades, deja abierto la inclusión en la categoría a quienes lleven adelante actividades agrícolas en general (lo cual incluye por ejemplo al sector yerbatero, que es más capitalizado). Sin embargo, la mención a que produzcan para «autoconsumo y comercialización», al mismo tiempo, podría estar definiendo un sector de productores más pequeños, que incluyen el componente de producción de autoconsumo (aunque no especifiquen el peso de ese componente). Como sea, la definición sigue siendo ambigua y da lugar a la inclusión de un espectro muy amplio de productores.

En relación con el concepto de soberanía alimentaria, también existen

diferencias y matices en el ámbito público, pero predomina una definición restrictiva, generalmente entendida como capacidad del país de autoabastecerse de alimentos. Más específicamente, el concepto refiere al desarrollo de la producción local de alimentos —provincial o municipal— y revalorización de mercados locales, como vía para garantizar un mejor acceso (incluyendo así la idea de seguridad alimentaria).⁶ Esta definición contrasta con otras más amplias, como la que se ha venido construyendo con anterioridad desde el ámbito de las organizaciones sociales, que plantean un cuestionamiento al modelo hegemónico de producción y comercialización de alimentos (ver Domínguez, 2013). La discusión sobre las políticas para la SSA se encuentra atravesada por estas distintas concepciones.

En el análisis realizado, observamos que la política para la AF/SSA se desdobra en una serie de acciones, instrumentos e ideas que se estructuran de manera diferente a partir de las relaciones que se establecen entre actores pertenecientes a distintas dependencias y órdenes de gobierno y entre estos y otros actores no estatales, conformando lo que algunos autores denominan redes de políticas (*policy networks*). Es por eso que recuperamos esta idea como estrategia metodológica para el análisis de la implementación de la política pública de manera específica, buscando analizar cuáles son las redes de actores que se configuran y orientan el curso predominante en la implementación de las políticas públicas de manera concreta a nivel territorial

2.1 LA DIMENSIÓN RELACIONAL EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de «*policy networks*» es un enfoque que recupera algunos aportes teóricos sobre las redes sociales para el estudio de las políticas públicas.⁷ Esta discusión aporta elementos para indagar en los modos específicos en que se produce la elaboración de políticas, en particular la conformación de entramados concretos de actores, sus estrategias y patrones de interacción, uno de los elementos que explican los contenidos y resultados de las mismas (Zurbriggen, 2011).

El concepto de redes de políticas ha asumido diversos significados. Una definición general que recuperamos para nuestro análisis la entiende como «configuraciones» que resultan del conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores generalmente colectivos pertenecientes al sector público, privado o de las organizaciones sociales (Martínez Escamilla, 1996:46).

En nuestro trabajo, el concepto de redes de políticas constituye una herramienta metodológica para abordar la implementación concreta de la política

pública y observar, por un lado, la forma en que diversos actores se vinculan en distintos niveles y dependencias de actuación del Estado y definen interpretaciones de la cuestión, posicionamientos frente a ella y propuestas para resolverla. Y por otro lado, para observar otras redes que intervienen e inciden delineando el contexto dentro de los cuales esas políticas se implementan, hasta dónde pueden intervenir y a partir de dónde ya no pueden. Nos interesa poner el énfasis en los intereses que se expresan, las negociaciones y tensiones que se suceden, prestando una mayor atención a las relaciones de poder que intervienen y delimitan la definición e implementación de las políticas públicas. Esto nos posibilita ver qué intereses se incluyen y cuáles se excluyen a partir de la red como forma institucionalizada de relaciones, o qué tipo de lógica reproduce (asistencial, productiva o política, es decir, orientada a la transformación de las relaciones de poder, entre otras lógicas posibles). En este sentido el uso que damos a esta herramienta analítica difiere de otros estudios que ponen la atención en las relaciones sociales que acontecen dentro de las redes, tomando como dimensiones de análisis aspectos como la cohesión, niveles de confianza, frecuencia e intensidad de dichas relaciones, características personales y socioeconómicas de los actores. O bien indagan en las relaciones jerárquicas entre los actores y la densidad de las interacciones, niveles de dependencia e intercambio de recursos, entre otros.

Definimos operativamente como redes de políticas al conjunto de actores que entran en relación para la definición/implementación concreta de una política pública determinada, en este caso, para la AF con fines de SSA. Ponemos el énfasis en las relaciones que se establecen entre las propias unidades estatales a partir de ciertas coincidencias programáticas o hasta incluso ideológicas⁸ respecto del problema en cuestión y a cómo enfrentarlo. Y a partir de ahí observamos las relaciones que se establecen con otros actores directamente vinculados a la cuestión (dándole en este caso énfasis a las organizaciones de la agricultura familiar).

Se trata de una herramienta que usamos para poner en foco aquellas *vinculaciones significativas entre actores*, es decir, que le dan un curso predominante a la política pública en su implementación concreta en un lugar.⁹ Lo cual significa que no resulta relevante en este análisis todos los tipos de vinculaciones institucionales en torno a la AF que puedan darse en un lugar, sino aquellas que definen de manera predominante la implementación concreta de la política pública objeto de este estudio. Ese «curso predominante» de la política a nivel local, está atravesado por una dimensión territorial que resulta fundamental identificar e incorporar en el análisis.

Para este abordaje de la dimensión territorial recurrimos a un estudio de caso: la provincia de Misiones y dentro de ella a dos municipios del nordeste provincial. Más adelante se precisan algunos elementos que justifican su elección.

3 LAS POLÍTICAS PARA LA AF Y SSA EN MISIONES

En nuestro análisis nos interesa destacar la dimensión territorial en cuanto mediación, que interviene no sólo en cómo se define la cuestión (rol de la AF en la SSA) en cada lugar, sino también en las acciones que se llevan adelante, los actores que participan, las relaciones que se establecen, en definitiva, en las redes de políticas que van tomando forma y las negociaciones y disputas que caracterizan cualquier proceso de política pública.

En la provincia de Misiones, la cuestión de la «seguridad» y especialmente «soberanía alimentaria» cobra características particulares:

- (i) por su perfil productivo especializado en la producción forestal, yerbatera, tealera y tabacalera, actividades que conforman complejos agroindustriales dominados por grandes empresas.
- (ii) por su estructura agraria caracterizada por el predominio de pequeños productores (el 91% de las explotaciones agropecuarias corresponden a productores familiares y el 85% a los estratos más pobres, Obstchatko, 2009) sujetos mayoritariamente a empresas agroindustriales.
- (iii) por las situaciones de tenencia precaria de la tierra que vienen generando numerosos conflictos entre productores y empresas.

Por estas características y en particular por la vulnerabilidad que presentan los productores familiares misioneros en lo que respecta al acceso a los alimentos en contextos de crisis productivas y de precios de la actividad yerbatera y tabacalera, el accionar orientado a promover la producción de alimentos para el autoconsumo, está presente en la provincia desde la década de 1990, cuando comienzan a implementarse diferentes programas de desarrollo rural (Nardi, 2007). En 2002, por su parte, la provincia da inicio al Programa Misiones Autoconsumo (hoy denominado «Programa de Autosostenimiento del Empleo y la Seguridad Alimentaria de la Pequeña Agricultura Familiar»), orientado a la recuperación de la producción de semillas criollas, la compra estatal y distribución gratuita entre familias del ámbito rural para que las consuman y reproduzcan (Rodríguez Otaño y Carballo González, 2012). Pero es hacia el 2008,

desde el ámbito estatal provincial, que se inicia una política que promueve la producción de alimentos como eje del desarrollo misionero, con el objeto explícito de alcanzar la «soberanía alimentaria», otorgando un rol central a la AF predominante en la estructura agraria. En palabras del gobernador Closs (2008–2015), uno de los impulsores de esta política: «los alimentos son cada vez más demandados y nosotros tenemos que producir los alimentos para alcanzar nuestro sueño de la soberanía alimentaria y luego salir de Misiones al país y de Misiones al mundo» (Noticias Canal 6 Digital, 9/9/2012).

Por su parte, con la creación en el año 2010 de la delegación provincial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (posteriormente ascendida al rango de Secretaría–SAF)¹⁰ y con la asunción de Emilio Pérsico como máximo representante de la misma a nivel nacional en el 2012, se establece el logro de la soberanía alimentaria local y regional como eje de intervención y se crean algunos instrumentos específicos orientados a tal fin.

En trabajos anteriores analizamos comparativamente las propuestas, del gobierno provincial y nacional, poniendo énfasis en la distinta concepción de soberanía alimentaria que subyace y las diferentes estrategias de intervención a nivel territorial que se desprenden de tales concepciones (Arzeno, Deheza, Muñecas y Zanotti, 2015; Arzeno, 2014). En ese análisis identificamos como parte constitutiva de las políticas, los discursos que las acompañan y justifican, entendidos como configuración de ideas (Shore y Wright, 1997:18) y argumentos sobre el tema en cuestión, que cimentan y buscan dar coherencia a las acciones concretas que se definen. También planteamos que «en la construcción de ese aspecto discursivo de las políticas, hay decisiones/disputas respecto de qué ideas vinculadas a un tema asumen autoridad institucional y establecen una agenda política y cuáles no» (Arzeno, Deheza, Muñecas, Zanotti, 2015). Y observamos que, en el caso de Misiones y en relación con el tema de la soberanía alimentaria, ciertos temas eran incorporados en la definición de políticas mientras que otros (como por ejemplo, el vinculado al acceso y tenencia de la tierra) eran omitidos o atendidos muy tangencialmente (ibid).

En relación con la concepción de soberanía alimentaria, el gobierno provincial pone énfasis en el autoabastecimiento de alimentos de la provincia, mientras que la SAF enfatiza el autoabastecimiento local (municipal) de alimentos, la desmonopolización de la producción y comercialización de los mismos y la democratización del acceso. Vale decir que aunque el eje productivo tiene un rol central, la SAF incluye elementos que cuestionan el actual modelo productivo y de comercialización de alimentos. En relación con esas distintas concepciones se desprenden distintas propuestas de intervención: la política provincial

se dirige centralmente a diversificar la matriz productiva, a través de distintos instrumentos (en particular un programa de créditos orientado a alentar distintas producciones, el Programa Provincial de Alimentos —Proalimentos— y la apertura de mercados concentradores en algunas ciudades importantes para vender la producción misionera). Tal diversificación, sin embargo, se pretende llevar adelante por medio de una organización territorial que se orienta a la especialización productiva por áreas (cuencas productivas). En el caso de la SAF, las alternativas se dirigen a la diversificación productiva a nivel municipal y a la «democratización» del acceso, tales como las compras colectivas, los intercambios regionales o las ventas en el marco del programa Alimentos para Todos.

Por lo tanto y en lo que respecta a la política para la AF/SSA en Misiones, pueden observarse dos iniciativas de actuación en la materia, que difieren en aspectos sustantivos, desde la concepción misma de soberanía alimentaria que impulsan, hasta las formas de intervención concreta, tanto productiva como territorial. En los ítems siguientes realizaremos un análisis de cómo se viene implementando esta política en dos ámbitos municipales del nordeste provincial, a partir de la identificación de las redes que estarían conduciendo la intervención de manera predominante en cada lugar.

4 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS ESTUDIOS DE CASO

Partimos de una perspectiva del territorio que enfatiza su dimensión relacional y en particular el ejercicio del poder en sus múltiples expresiones materiales y simbólicas (Lopes de Souza, 2013; Haesbaert, 2004).¹¹ Es decir, desde esta perspectiva, el territorio es un ámbito espacial que se estructura y delimita a partir de las relaciones de poder que actores con injerencia en él entablan en torno a la construcción y uso material y simbólico de dicho espacio. Siguiendo a Foucault (1988) entendemos el poder como la capacidad de actuar sobre las acciones y posibilidades de acción de otros. Se trata de una perspectiva también relacional, que nos permite ver el poder en funcionamiento y en permanente tensión en las propias prácticas de los actores en el territorio.

El foco del análisis territorial desde esta perspectiva se centra en *cómo juegan los vínculos de poder que configuran esos territorios* (en algunas características clave, como el acceso y distribución de los recursos) en la conformación de ciertas redes que son más predominantes y tienen mayor capacidad para incidir en el curso de la política pública en esos lugares. Es decir, partimos de

considerar que actores insertos en proyectos de producción y reproducción económica y social de distinta índole y escala inciden en la particular estructuración del territorio y en las políticas públicas que se implementan. Esto implica tener en cuenta en el análisis, quiénes son los actores de peso económico y político a nivel local, qué relaciones establecen entre sí y con otros actores, entre otros, los pequeños productores y cómo juegan en las redes de políticas que se conforman en torno al tema bajo análisis, es decir, qué capacidad tienen para influir, directa o indirectamente, en las negociaciones que se suscitan dentro de esas redes y en términos más generales, en el curso de acción de la política pública en cuestión.

Para comenzar a desandar ese camino, esbozaremos, en los ítems que siguen referidos a los estudios de caso, algunas particularidades del proceso de ocupación del territorio que tuvo lugar en las últimas décadas en cada municipio, para poder comprender el propio surgimiento y características de la agricultura familiar en su diversidad y el tipo de problemáticas que enfrentan. La tipología teórica de sujetos agrarios que se presenta en las Tablas 1 y 3 en cada caso de estudio (construida a partir de información de campo y bibliografía específica) busca mostrar justamente la diversidad de productores que se engloban dentro de la categoría de AF, que expresan distintas situaciones sociales y territoriales.¹²

Como podremos observar en estos municipios se hallan representados varios sectores de la AF, desde la más capitalizada a la más pobre, desde aquella integrada a los principales complejos agroindustriales (yerbatero y tabacalero) con distinto grado de subordinación en función de sus condiciones estructurales (fundamentalmente en lo que respecta al acceso a la tierra), hasta productores que producen alimentos para el autoconsumo y otros que empiezan a especializarse en la producción de alimentos en distinta variedad y magnitud para la venta en el mercado. Por otro lado, el propio surgimiento y características de la AF están estrechamente vinculados con el proceso de ocupación del territorio que tuvo lugar en las últimas décadas. Son estas particularidades, entre otras que se irán viendo, que operan como mediación en las distintas características que asume la configuración de la política para el sector en cada municipio.

Vale decir que, una política general (como la que es objeto de este análisis) no sólo se va a delinear en la práctica de manera diferente desde distintas dependencias del Estado y órdenes de gobierno, en virtud de las ambigüedades y enfrentamientos que puede haber entre ellas respecto de los términos en que se define la cuestión o del modo de intervención para resolverla, tal como

proponen Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]:112–113). También se verán condicionadas (o facilitadas) en virtud de las relaciones que se establecen entre los actores que viven o tienen injerencia directa en esos territorios, sus formas de organización, intereses, estrategias productivas, económicas o políticas. En los ítems que siguen se analizan algunos aspectos de la estructura agraria y ocupación del territorio reciente y las redes que se han ido conformando en torno a la implementación de las políticas objeto de estudio, partiendo del análisis de la gestión de gobierno municipal, como ámbito político-territorial que se encuentra atravesado, de manera más directa, por las relaciones conflictivas que se han ido configurando entre los actores locales.

4.1 TERRITORIO Y POLÍTICAS PARA LA AF Y SSA EN COMANDANTE ANDRESITO

El municipio de Comandante Andresito fue objeto de un proceso de colonización planificada por el Estado provincial entre 1978–1983. Este proceso otorgó un perfil netamente agrícola y ganadero al municipio y dio lugar al surgimiento de una estructura agraria desigual que distingue, por un lado, la existencia de un sector empresarial o familiar capitalizado que tiene como origen ese plan de colonización, orientado a la producción yerbatera, ganadera y forestal, que han ocupado las mejores tierras y de mayores extensiones. Este sector de productores y algunas de las cooperativas que los nuclean, son los actores de mayor peso económico y político a nivel local. Y por otro lado, la presencia predominante (según información brindada por referentes locales, alrededor del 75%) de un sector de pequeños productores que se dedican principalmente al tabaco, a la yerba en pequeña escala y/o a producción para autoconsumo, con situaciones irregulares en relación con la tenencia de la tierra: hay muy pocos propietarios, ocupantes con permiso de ocupación, con permiso de ocupación en trámite, y ocupantes con juicios de desalojo (según entrevistas a referentes de SAF–Andresito y de la Unión de Pequeños Productores de Andresito).

Tabla 1.

Municipio de Comandante Andresito. Estructura agraria según tipo de sujeto

Municipio	Tipo de sujeto agrario ^(*)	Características	
Comandante Andresito	Pequeños productores familiares	De autoconsumo	Producción para autoconsumo, venta de excedentes y/o de fuerza de trabajo. Menos de 15 ha.
		Con orientación al mercado (tabaco o yerba)	Producción de tabaco o yerba, pequeña producción de autoconsumo; 15 a 35 ha
	Productores familiares capitalizados	Medianos, con orientación al mercado (yerba o ganadería),	Producción diversificada, con especialización yerbatera o ganadera, con o sin producción forestal; 35 a 70 ha
		Grandes, con orientación al mercado (yerba o ganadería)	Producción diversificada, con especialización yerbatera o ganadera, con o sin producción forestal; 70 ha y más; más de 100 cabezas.
	Productores empresariales		Producción especializada en ganado vacuno o yerba
Trabajadores rurales	Con acceso a la tierra	Empleo en la cosecha de yerba y otras actividades, con producción de autoconsumo	
	Sin acceso a la tierra	Empleo en la cosecha de yerba	

Fuente: elaboración propia en base a Miño y Scalerandi (2005); Díaz Lacava (2003); entrevistas a referentes de SAyP de la SAF y el INTA–Andresito. // (*) En gris: productores que entrarían en la categoría de agricultura familiar, con presencia significativa en los municipios, según las definiciones expresadas en las leyes de Agricultura Familiar nacional y provincial.

La implementación de esta política se caracteriza por la fuerte asociación entre el gobierno provincial y la gestión municipal, así como con ciertas áreas específicas del gobierno nacional. Como fue mencionado, la idea de «soberanía alimentaria» que sostiene el gobierno provincial da lugar a un accionar orientado al desarrollo productivo con vistas a abastecer el mercado interno provincial, sin enfatizar la cuestión del acceso a los alimentos, ni tampoco qué sectores sociales son priorizados para garantizar tal abastecimiento.

El gobierno local, a través de la Secretaría del Agro y la Producción (SAyP) creada en 2006, cumple el rol de gestión directa de la política provincial en el municipio, lo cual en parte se expresa en su propia estructura (cuenta con cuatro técnicos que pertenecen al Ministerio del Agro y la Producción —MayP— de

la provincia y dos técnicos que son empleados del municipio). Las actividades que se llevan adelante desde esta dependencia son justamente trabajos de gestión de ciertos instrumentos de políticas que se definen desde el ámbito provincial y ciertas dependencias del gobierno nacional (ver Tabla 2).

Tabla 2.

Municipio de Comandante Andresito (Misiones). Acciones de gestión municipal, actores con los que articulan y financiamientos involucrados en la intervención para la AF y SSA

Tipo de acción	Acción concreta	Actores con los que articulan	Financiamientos
Político– administrativa			
Cambios en la estructura del Estado	Creación de la Secretaría del Agro y la Producción en 2006	MAyP y Municipio	Gobierno provincial (4 técnicos) y municipal (2 técnicos)
Económica			
Promoción de producción de alimentos	Financiamiento de 217 Proalimentos entre 2009 y 2011 en planes bovino (60% de los proyectos), porcino, avícola, piscícola, hortícola, frutícola y caña de azúcar.	MAyP; Asociación Ganadera, COPROCA, Coop. Lomapora, Coop. Península y otras cooperativas.	Gobierno provincial (Rentas de la Pcia.); nacional (MAGyP; Fondo Especial del Tabaco)
	Gestión de financiamiento para implantación de frutales exóticos (ananá, banana, mamón, palmito, mango). Gestión de financiamiento para producción de leche	Cooperativa Península Cooperativa Península y Tres Marías	Fondo Especial del Tabaco
Desarrollo de infraestructura productiva	Instalación y ampliación de infraestructura para producción de carne: ampliación de un matadero, instalación de frigorífico, mejora infraestructura transporte; instalación corrales para ferias.	COPROCA, Asociación Ganadera	Gobierno provincial
	Gestión de la instalación de fábrica de almidón de mandioca	MAyP, INTA OIT–Andresito, Cooperativa Familiar Agropecuaria Industrial Andresito Ltda.	Fondo Especial del Tabaco
Conformación de clusters	<i>Cluster ganadero</i> : producción animal, faena, engorde en feed lot, alimento balanceado <i>Cluster de mandioca</i> : desarrollo de producción de mandioca e industrialización	PEA 2, UCAR, Asociación Ganadera, COPROCA, Cooperativa Itatí, Cooperativa Almidonera MAyP, PROSAP–UCAR, INTI–Misiones, FAUBA	UCAR–PROSAP, Proalimentos

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a referentes de la SAyP del municipio, de la SAF e INTA de Andresito; coordinador del Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial (PEA2) en Misiones y técnico de la Cooperativa Itatí.

En la Tabla 2 puede observarse, partiendo de la gestión municipal, las acciones concretas que se vinculan con AF y que encuadran dentro de la concepción de soberanía alimentaria predominante en el discurso y políticas que impulsa el gobierno provincial. Asimismo puede observarse quiénes son los actores de la red de políticas con preeminencia en el municipio (resaltado con gris en la tabla) y el origen de los financiamientos. Una de las primeras observaciones que puede hacerse es que en dicha red no está incluida la SAF (volveremos sobre esto más adelante).

El municipio de Andresito reviste un interés económico particular en la provincia, por el tipo de productores y perfil productivo que se ha ido desarrollando, de ahí que haya sido una de las zonas hacia donde se canalizaron mayores recursos, entre otros, del Proalimentos (tanto créditos como otros fondos destinados a infraestructura).

La promoción de las actividades productivas que se quieren desarrollar se canaliza fundamentalmente a través de algunas organizaciones de productores existentes y otras que se fueron creando a partir de la promoción del gobierno provincial (en su mayor parte cooperativas que surgieron en torno a algún proyecto o financiamiento), para desarrollar y comercializar producciones alternativas a la yerba y el tabaco. En general han recibido financiamientos comparativamente de mayor importe que los que suelen destinarse a organizaciones de AF. El perfil de productor de tales cooperativas es variado, en algunos casos predominan productores más grandes (ganaderos, yerbateros o tabacaleros), en otros yerbateros pequeños.

Entre las organizaciones que más financiamiento han recibido cabe destacar la Asociación Ganadera y la Cooperativa de Productores de Carne de Andresito (COPROCA), que nuclean a productores ganaderos grandes y medianos. Ambas organizaciones han recibido importantes fondos (que oscilan entre los 500.000 y 3 millones de pesos bajo la modalidad de créditos o subsidios, según fuentes periodísticas y de algunos referentes consultados) que han permitido ampliar y mejorar la infraestructura tanto de matadero, como frigorífico, transporte y corrales. Los vínculos entre gobierno provincial, municipio y sectores ganaderos son evidentes y se han ido reforzando en el marco de la política de promoción de alimentos en la provincia, con vistas al autoabastecimiento, en este caso, de carnes. Por ejemplo, con motivo de la entrega de un crédito a la COPROCA para la instalación del frigorífico, el intendente de Andresito, haciendo referencia al gobernador Closs, manifestó que: «esta es su visita número doce, vino en estos cuatros años de mi gestión y nunca con las manos vacías. Hoy nuevamente nos brinda esta posibilidad de ayuda, sobre todo a los ganaderos de

esta localidad» (Misiones on line, 24/12/2011). Esto además se vio facilitado por el hecho que quien fuera ministro del agro del gobierno provincial durante varios años sea oriundo de Andresito.

Por haberse definido la producción de alimentos como actividad estratégica para la provincia, la intervención en Andresito, por otro lado, aparece alineada con ciertos ámbitos del gobierno nacional que apuntan al desarrollo productivo de la «agricultura familiar» y las pymes rurales. Una de las propuestas que surgen en el área es la conformación de *clusters* productivos. El impulso al desarrollo de *clusters* se promueve especialmente desde la UCAR y el INTI, en el marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2). Este componente de la política nacional fue adquiriendo fuerte presencia en el municipio. En este caso el PEA2, como plantea el coordinador provincial del Plan:

«sirve como una especie de manual de posibilidades y de organizaciones dispuestas a generar valor agregado [...] Cuando el PEA empieza a detectar estas organizaciones e instituciones y personas que sean agentes de cambio y que estén dispuestas a mejorar un producto en zonas con valor agregado y cuestiones que tienen que ver con la industria, lo que hace es considerar eso, plasmarlo, explicarle como funciona una cadena productiva en todos sus eslabones para armar un *cluster*» (JR, Coordinador del PEA Misiones, entrevista 2013).

La idea de «*cluster*» se impone en el ámbito público de la mano del enfoque territorial que se vuelve hegemónico desde la década de 2000 (Fernández, Amin y Vigil, 2008).¹³ En el caso de Andresito, el coordinador del PEA2 de Misiones, siguiendo los lineamientos de la UCAR, en conjunto con algunas organizaciones del municipio, estarían buscando organizar un *cluster* ganadero que permita completar, a partir de la interacción entre ellas, una cadena productiva ganadera. Participarían la Asociación Ganadera de Andresito (que se encargaría de la genética animal), la COPROCA (de la faena), la Cooperativa Itatí (del engorde a través de un *feedlot*) y se buscaría integrar a una cooperativa almidonera y de granos, que proveería el alimento para el engorde en el *feedlot*. También está en conformación un *cluster* almidonero, que involucrarían organizaciones de otros municipios.

Hasta aquí entonces podemos ver los actores y actividades que delinean las características y el curso predominante de la política pública para la AF bajo del discurso de la SSA en el municipio. Existen sin embargo otras redes de actores que se vinculan muy marginalmente con esa política, porque dirigen

su accionar al sector más desfavorecido de la AF y las organizaciones estatales que las incluyen como objeto de intervención (tales como al SAF y el INTA).

En efecto, la representación de la SAF y el INTA a nivel local, orientan su accionar al sector tabacalero o productores de autoconsumo semiproletarizados, que constituyen la mayoría en el municipio. La política pública dirigida a este sector está definida por la incorporación en el debate público y político de la problemática de la AF desde otro proyecto ideológico y desde otra creación de sentidos que difieren al proyecto hegemónico a nivel local. Sin embargo, el alcance de la intervención es limitada, fundamentalmente por la falta de financiamiento para llevar adelante tareas de gestión de proyectos y asistencia técnica.

La SAF articula especialmente con una de las dos organizaciones que nuclean a este sector más desfavorecido: la Unión de Pequeños Productores de Andresito (UPPA), que cuenta con 160 socios pequeños productores que tienen entre 5 y 30 ha, la mayoría produce tabaco, algunos yerba, tienen vacunos o cerdos. Se trata de una organización creada a partir de la intervención de la actual SAF de Andresito a través del Programa Social Agropecuario y Proinder.¹⁴ Estos productores sólo han tenido acceso a algunos proyectos de pequeño monto de financiamiento o subsidio, provenientes del gobierno nacional, por ejemplo el Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyM) o el Banquito de la Buena Fe. El tipo de acciones que se lleva adelante desde esta organización, con los financiamientos que han obtenido, se orientaron al desarrollo de algunos invernaderos para producción hortícola y la producción de pollos.

La otra organización es justamente una cooperativa que nuclea a pequeños productores involucrados en un conflicto por la tierra. Se trata de la Cooperativa Cabure-í, cuyos integrantes también forman parte de la UPPA. El accionar de esta organización como tal, sin embargo, está orientado a partir de su vinculación con el Movimiento Nacional Campesino Indígena y la COTRUM (Coordinadora de Trabajadores Rurales de Misiones), a través de las cuales han conseguido algunos financiamientos para desarrollar emprendimientos productivos como la producción de dulces, alimentos envasados y almidón de mandioca. En lo que respecta a esta producción, contaron con un financiamiento del INTI y con el apoyo del Ministerio de Salud de la provincia (que impulsó una ley de alimentos artesanales) y de la SAF local que apoyó la apertura de la sala para la elaboración de los alimentos. Pero más allá de esta intervención puntual, son las demandas, las estrategias y la capacidad de movilización de la organización de estos pequeños productores las que hicieron que se fuera constituyendo y ordenando un territorio vinculado a su propia política. Esta red de organizaciones de pequeños productores puso en interacción un proyecto

que tiene que ver con la necesidad de promover la elaboración de alimentos artesanales, la distribución de recursos a los pequeños productores, el reclamo de la tierra para el que la trabaja, el acceso al agua, y a un ingreso justo, la problematización del rol de los intermediarios, etc. Sin embargo, ello se da y acontece en un marco de tensiones que configuran un contexto político y económico de opresión y exclusión de estos actores.

En particular la cuestión de la tenencia de la tierra está cobrando relevancia en el municipio y es un elemento que define un contexto territorial adverso para la AF. Se trata de una cuestión que referentes de la SAF y del INTA destacaron (y que fue omitido entre los referentes de la SAYP local). En los últimos años, procesos de concentración de tierras o amenazas de desalojo, se han visto facilitados por la precariedad en la tenencia de los pequeños productores. Por ejemplo, en una de las entrevistas, referentes de la SAF y el INTA mencionan que:

Uno de los trabajos que nos mandaron a hacer ahora es ver ese tema y averiguar cuáles eran los trámites que tenían que hacer la gente, porque a veces viene el gobierno y entrega uno o dos títulos pero nadie sabe cómo se gestiona el título (Referente del INTA)... Hay una pseudo mafia escondida alrededor de eso porque todos aquellos a los que no les viene el título, alguien los tiene identificados y se queda con esas chacras. Esto ha sucedido mucho acá. [La Subsecretaría de Tierras del gobierno provincial] son los que las gestionan pero hay alguien de más arriba que las identifica la zona y conocen, y vos no te explicas como hoy tiene un montón de chacras cuando antes [no tenían nada] (Referente de la SAF)... Porque ellos tiene toda la información disponible y si estás flojo de papeles te pueden presionar diciéndote: «Mira te consigo todos los papeles de tu chacra, bien, pero de tus cincuenta hectáreas dame veinte o treinta» (Referente del INTA).

Junto con lo anterior, existen algunas áreas donde en los últimos años se han multiplicado las amenazas de desalojo de los campesinos que las ocupan, en algunos casos, desde hace varias décadas.¹⁵

Por lo tanto, el análisis de las acciones e ideas que se plantean en relación con la orientación de la política pública objeto de este análisis en Andresito permite identificar un lineamiento que se va construyendo a partir de los vínculos entre actores de ciertas áreas específicas del gobierno nacional (en particular PEA2, UCAR) y provincial (MAYP), que coinciden en cuanto a ciertos objetivos y que conforman una red determinada. En función de lo anterior, se observa una orientación predominante de la política que se dirige al sector yerbatero y

ganadero fundamentalmente, de perfil mediano a grande, cuyas organizaciones pasan a integrar esa red de políticas. Las acciones que se llevan adelante se orientan al desarrollo productivo de la ganadería y la producción de carne, orientadas al mercado provincial fundamentalmente, accionar que está alineado con la idea de «soberanía alimentaria» que promueve el gobierno provincial. Por su parte, el sector de pequeños productores tabacaleros o productores de autoconsumo quedan fuera de esa política, o se vinculan muy marginalmente y a través de otros mecanismos de tipo más asistencial (como los que puede implementar la SAF, por ejemplo), o bien a partir de las vinculaciones que puedan generar con otras organizaciones (como el MNCI o la COTRUM).

El poder político a nivel local articula con los sectores más capitalizados de la AF, lo cual incide en la implementación de la política: son esos sectores quienes tienen mayor poder negociación y captación de los recursos que el Estado dispone para el desarrollo productivo a nivel local. En paralelo, la red que se articula en torno al tema de la tierra, permite visibilizar la problemática de la AF, en particular del sector más vulnerable y el alcance que las políticas tienen para estos sectores. El acceso a la información y a recursos legales y a ciertos vínculos con el poder político, permite a ciertos actores activar procesos de compra o adquisición de tierras que generalmente pertenecen a productores en situación irregular de la tenencia. Lo cual reproduce la situación de precariedad de estos productores.

4.2 TERRITORIO Y POLÍTICAS PARA LA AF Y SSA EN BERNARDO DE IRIGOYEN

El municipio de Bernardo de Irigoyen, se caracteriza por la presencia de grandes latifundios con importantes superficies remanentes de bosque nativo, que han sido objeto de una intensa explotación forestal desde por lo menos la década de 1950, a través del sistema de obrajes, actividad que continúa en la actualidad. Por otro lado, se destaca la presencia mayoritaria de productores familiares que reconocen distinto origen, pero que tienen en común su pequeña escala de producción y su orientación predominante al tabaco o más recientemente a la producción de alimentos para el autoconsumo (huerta, cría de pollo, cerdo y ganado vacuno) con venta de excedentes. Se trata de un tipo de ocupación agrícola que avanzó, desde la década de 1980, primero sobre las tierras fiscales disponibles y luego sobre las grandes propiedades (Kostlin, 2010). Una de las problemáticas estructurales en el municipio, vinculado al avance del frente agrícola, es la situación conflictiva en torno a la tenencia de la tierra a partir del proceso de ocupación de esos latifundios. La disputa por la tierra configura un escenario particular en Bernardo de Irigoyen, en el cual

diversos productores familiares se transforman en actores y dirigentes políticos (Otero, 2008). Los actores de peso económico y político, a diferencia del caso de Andresito, son las empresas madereras propietarias de los grandes latifundios y las empresas tabacaleras que buscan expandir la producción de tabaco en el municipio, estableciendo una agricultura de contrato con los pequeños productores ocupantes. En trabajos anteriores analizamos, por ejemplo, las expresiones de poder que se visibilizaron durante el largo proceso de implementación del Plan de Arraigo y Colonización (sancionado a raíz de la conflictividad generada durante los '90 y principio del 2000) que ordenaba la expropiación de un sector de los grandes latifundios de la zona, a favor de los pequeños productores que los ocupaban. La concreción de la expropiación nueve años después de la sanción del Plan, permitió ver las estrategias y alianzas entre el sector maderero, las empresas tabacaleras y algunos organismos del Estado provincial en torno a la política de tierras (Arzeno y Ponce 2010 y Manzanal, Arzeno y Ponce, 2011). Vale decir que el escenario en el que se intenta construir una política pública para la AF en el municipio, está atravesado por esas disputas de poder en torno a la tierra.

Tabla 3.

Municipio de Bernardo de Irigoyen. Estructura agraria según tipo de sujeto

Municipio	Tipo de sujeto agrario ^(*)	Características
Bernardo de Irigoyen	De autoconsumo	Producción para autoconsumo, venta de excedentes (con cierta especialización en carne, granos o verduras) y/o de fuerza de trabajo (changas, raleo); 5 a 20 ha
	Pequeños productores familiares	Con orientación al mercado (tabaco)
		Producción de tabaco y pequeña producción de autoconsumo; 10 a 25 ha.
	Productores empresariales	Producción especializada en ganado vacuno
Trabajadores rurales	Con acceso a la tierra	Empleo en forestaciones en Entre Ríos o Corrientes (raleo) y otras actividades en la zona rural o urbana; con o sin producción de autoconsumo; menos de 5 ha.

Fuente: elaboración propia en base a Chifarelli (2013); entrevistas a referentes de la SAyP y la SAF–Bernardo de Irigoyen. // ^(*)En gris: productores que entrarían en la categoría de agricultura familiar, con presencia significativa en los municipios, según las definiciones expresadas en las leyes de Agricultura Familiar nacional y provincial.

La configuración de la política local hacia la AF y SSA en Bernardo de Irigoyen se caracterizó, al menos durante un período, por una fuerte asociación entre el municipio y algunos integrantes de dependencias del gobierno nacional con presencia a nivel local. Esta situación se inicia en 2011 cuando una red de técnicos de la SAF, el INTA y SENASA que venían trabajando en Irigoyen en diversos programas nacionales de desarrollo rural, conforman una alianza con quien fuera intendente municipal del partido Frente para la Victoria entre 2011 y 2015, un referente político local que había tenido un rol activo a favor de los pequeños productores del municipio en el conflicto por la tierra. Esta alianza permitió el acceso de algunos de estos técnicos a lugares claves en la estructura de gobierno local (tanto en el municipio como en el Concejo Deliberante). Lo cual significó que por primera vez una gestión municipal esté alineada con los intereses de los pequeños productores agropecuarios y no con los intereses de los productores forestales dominantes en el territorio.¹⁶

Así podemos ver cómo: dos técnicos de la SAF asumieron la coordinación de la Secretaría del Agro y la Producción y la Dirección de Bromatología del municipio (ambas creadas en 2012). Asimismo un técnico del INTA asumió la presidencia del Consejo Deliberante (ver Tabla 4).

Podríamos entender esta «red de técnicos» como una forma de expresión, más acotada y localizada, de una red de políticas. De acuerdo con De Micco (2008), estos técnicos forman parte de una «comunidad» más amplia que se ha ido conformando en Misiones desde la década de 1990, la cual comparte objetivos, temas de discusión, formas de gestión y obtención de recursos orientados hacia un «desarrollo rural alternativo» (es decir, al margen de las actividades comandadas por las empresas agroindustriales) y forman redes allí donde actúan. Asimismo, como señalan Otero y Rodríguez (2008), se caracterizan por mantener cierta tensión con los demás miembros de las agencias que los sostienen, debido a que su modo de trabajo excede los lineamientos de sus contratos laborales, orientándose hacia un acompañamiento técnico-político, que busca resaltar la importancia de las dimensiones socio-organizativas y del poder en los procesos de desarrollo. Una de las acciones que dan cuenta de las particularidades de esta red, es la conformación (y participación de estos técnicos como integrantes) de una organización que nuclea a un conjunto de pequeños productores del municipio de Bernardo de Irigoyen y San Antonio. Se trata de la Unión de Trabajadores Rurales-UTR, que comercialmente opera desde hace unos años como Cooperativa Unión de la Frontera.

La política local dirigida a la AF, por lo tanto, presentó al menos hasta el 2015 características distintivas en el contexto de la provincia y una fuerte aso-

ciación con los lineamientos que llevan adelante ciertos ámbitos del gobierno nacional (en particular la SAF) con un perfil más político en lo que respecta a la intervención para la AF.

En la Tabla 4 se sintetizan las distintas acciones encaradas desde la gestión municipal en torno a la AF/SSA. Las acciones que se encaminaron, siguieron los lineamientos que venía desarrollando la SAF a nivel nacional: centralmente, propusieron planificar y fortalecer la producción a nivel local con miras a abastecer a la población de alimentos básicos (carne, verduras y frutas). Esto es acorde a la forma en que desde esa dependencia nacional se definió la cuestión de la soberanía alimentaria, tal como mencionamos en un apartado anterior.

Para el logro de este objetivo, la gestión municipal llevó adelante una serie de acciones político-administrativas, económicas y normativo-jurídicas (Tabla 4) que se dirigieron a intervenir en algunos aspectos clave para la promoción de la producción y comercialización de alimentos de la AF. Dichas acciones, a su vez, se materializaron a partir de algunas articulaciones específicas entre actores locales y provinciales.

En particular cabe mencionar la vinculación con el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI), un ente gubernamental autárquico provincial. Este vínculo parte de una afinidad política entre quien está a cargo del IFAI y quien fuera coordinador de la SAF en Misiones entre 2010 y 2015, que vive en Irigoyen e integra la red de técnicos mencionada. Al respecto, este último plantea que:

«Tenemos una articulación con R., una profunda articulación, una forma de laburo, porque estamos totalmente de acuerdo con el planteo político que él tiene y con la gestión que lleva adelante, entonces eso hace [...] que tengamos mucha esperanza a que pueda convertir el IFAI en lo que necesitamos que sea, que esté a la altura de las circunstancias para la democratización de los alimentos» (coordinador provincial de la SAF, entrevista septiembre de 2012)

A través del IFAI por ejemplo se gestionó la creación de un mercado de comercialización dentro del pueblo de Bernardo de Irigoyen. En el local se comercializan las producciones de la Cooperativa Unión de la Frontera, entre ellos carne de novillos, cerdo, pollo y verduras. También esta articulación facilitó la presencia de la cooperativa en el Mercado Concentrador de Posadas. En este sentido desde el municipio y la SAF se buscó en este período incrementar y mejorar la producción de cerdos, alineándose de esta forma con la especialización productiva por áreas que promueve la provincia. Más allá de este vínculo puntual con el IFAI, la articulación entre la SAF de Misiones y el MAyP de la provincia es limitada.¹⁷

Tabla 4.

Municipio de Bernardo de Irigoyen. Acciones de gestión municipal, actores con los que articulan y financiamiento involucrados en la intervención para la AF y SSA.

Tipo de acción	Acción concreta	Actores con los que articulan	Financiamientos
Político-administrativa	Creación de la Secretaría del Agro y la Producción (SAyP-Bernardo, 2012)	SAF y Municipio	Gobierno nacional – SAF (2 técnicos)
Cambios estructura del Estado	Creación Dirección de Bromatología (2012)		
Económica	Habilitación de un matadero rural para cerdo y vacunos	UTR, SAF, IFAI, Subsecretaría de Desarrollo y Producción Animal del MayP	IFAI (en tramitación en 2013)
Producción animal y faena para comercialización	Venta en mercado concentrador de Posadas (500 kg por semana de carne de cerdo)	Cooperativa Unión de la Frontera (UTR), SAF, IFAI	No implica financiamiento
Creación y aprovechamiento de canales de comercialización alternativos	Apertura de local de venta en Bernardo de Irigoyen carne de pollo, cerdo, vaca y verduras; Ventas en Posadas a través del programa Alimentos para todos	Cooperativa Unión de la Frontera (UTR), SAF, IFAI IFAI, Cooperativa Unión de la Frontera (UTR), SAF, Municipio de Posadas	IFAI SAF
Infraestructura	Construcción centro de acopio (en gestión)	UTR, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	PROSAP
Normativo-jurídica	Ordenanzas municipales para habilitar matadero	Técnico INTA-UTR (preside Concejo Deliberante)	No implica financiamiento
Regulación de precios	Actualización de valores de precios de abasto, para proteger abastecimiento local (Se cobra un impuesto por tonelada de mercadería que ingresa al municipio)	UTR	

91

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a referentes de la SAyP del municipio, coordinador de la SAF-Misiones y referentes de UC y CCTA.

Podemos observar que en la gestión de las políticas locales hubo una fuerte vinculación entre el municipio (donde la red de técnicos ocupó lugares clave de gestión) y la UTR, que gestiona y concentra las actividades que se realizan en el mercado local. En esta articulación la municipalidad tiene un rol predominante en lo que hace a la inspección, control y formalización de la actividad desarrollada por agricultores familiares, a través de las propuestas de sanción de ordenanzas y habilitaciones. Las alternativas de comercialización de la producción por ejemplo, están asociadas con la habilitación del matadero que se realizó desde el Departamento de Bromatología de la municipalidad, en coordinación con el Concejo Deliberante del municipio, desde el cual se crearon y sancionaron las normativas y ordenanzas necesarias. La UTR-Unión de la Frontera aquí también tiene un rol primordial en la gestión y logística de las actividades que se llevan a cabo en el matadero, principalmente en la faena de los animales de quienes conforman dicha cooperativa.

La configuración de esta política municipal articulada por la red de técnicos, sin embargo, se fue concentrando en los productores que forman parte de la UTR, dejando fuera a otros sectores de la AF del municipio. Los proyectos que se financian están dirigidos a fortalecer la comercialización y el agregado de valor en los productos, priorizándose a productores que ya pertenecen a la organización o quienes estén dispuestos a integrarse a ella. Los productores de otras organizaciones para vender la carne deben hacerlo a través de la UTR. En este sentido, se busca canalizar la producción del municipio a través de esta organización y no se fomenta la búsqueda de alternativas para otras organizaciones locales de manera autónoma. Lo cual en parte responde al hecho que la UTR se convirtió en el brazo operativo de la política municipal, dado que ya cuenta con cierta infraestructura y financiamiento que el municipio no dispone.

Esto produjo ciertas tensiones con otras organizaciones de productores de la zona de Bernardo de Irigoyen, que surgieron en la década del 2000 en torno a la lucha por la tierra. Una de ellas es la Unión Campesina (UC).¹⁸ Esta organización nuclea a productores que se dedican mayormente a la producción de huerta, cría de pollo y cerdo y, quienes poseen mayor extensión de tierra, a la cría de ganado bovino. Producen principalmente para autoconsumo, sin embargo una parte de sus socios tiene producción de cerdos para vender. Esta venta, sólo pueden hacerla asociándose a la UTR, que es la organización que dispone de la infraestructura y canales de venta. De este modo podría generarse cierta subordinación de estos productores a la cooperativa, y por lo tanto, ciertas condiciones de desigualdad entre las organizaciones, en la medida que una depende de la otra para comercializar la producción, así como también para la fijación de precios.

La UC articula con otra organización de productores con un claro perfil político (la CCTA – Comunidades Campesinas por el Trabajo Agrario)¹⁹ para llevar a cabo acciones y demandas colectivas, como por ejemplo en lo que respecta a la lucha por la tierra —cortes de ruta, petitorios, armado de proyectos, asesoramiento, circulación de información—. Este accionar lo encaminan de un modo independiente y autónomo a las instituciones estatales, existiendo lazos de solidaridad entre ambas organizaciones.

Estas organizaciones han logrado articular de manera más duradera con instancias bien puntuales de la política pública provincial y nacional. En el caso de UC, con algunos técnicos del INTA local con quienes vienen impulsando la producción apícola. En el caso de la CCTA, con la Dirección de Economía Agraria y Sistemas de Información del MAyP, que en articulación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, llevan adelante un programa que promueve la producción de semillas de maíz y arroz locales.

Si bien la gestión municipal y en particular la red de técnicos que interviene en la misma, se muestran permeables a las demandas de las organizaciones en lo que respecta a los reclamos sobre la tierra y articulan con ellas mediante la participación en instancias de negociación en contextos de conflicto, no tienen los instrumentos y capacidad institucional como para poner en tensión la distribución de la tierra en el municipio. Más bien se orientan a visibilizar los conflictos y buscar una modalidad de resolución de la problemática que no sea su judicialización. Y esto constituye una limitación muy importante para la política que se intenta implementar, sobre todo teniendo en cuenta que el contexto conflictivo perdura.²⁰ En efecto, recientemente se sumaron nuevos focos de conflictos por la tierra en el municipio, con la presencia de nuevos productores —algunos extranjeros, otros provenientes de Andresito— que están tendiendo a ampliar sus proyectos productivos hacia la ganadería y acentuando procesos de concentración de tierras. Y como vimos esta reconfiguración del territorio local es parte de un proceso más amplio que se da a escala provincial vinculado a la expansión de la producción ganadera, fuertemente promovida por la política pública provincial.

En virtud de todo lo anterior, el análisis de las acciones e ideas que se planean en relación con la orientación de la política pública en Bernardo de Irigoyen, permite identificar un lineamiento de política que se fue construyendo a partir de los vínculos entre la SAF nacional (y su representación a nivel provincial) y algunas áreas del gobierno provincial (en particular el IFAI), que coinciden en cuanto a ciertos objetivos. Este lineamiento se complejiza a nivel local a partir de la existencia de una red de técnicos de distintos organismos del gobierno

nacional. Dado el perfil político e inserción institucional de quienes estuvieron a cargo de la Secretaría del Agro y la Producción municipal entre 2011 y 2015, la orientación de la política contempla la inclusión de sectores desfavorecidos de la AF. De todas formas, en la práctica, distintas circunstancias confluyen para que la participación de esos sectores sea limitada. Entre otras cosas, las diferencias con algunas organizaciones de la AF con un perfil más político y autónomo en su accionar respecto del Estado (nucleados en torno a demandas de tipo estructural como la lucha por la tierra) hace que la gestión municipal no esté llegando a esa población. Asimismo, el hecho que en el municipio la SAF, a través de la red de técnicos, tenga una presencia preponderante, hace que los vínculos entre el gobierno local y la provincia sean escasos (con alguna excepción como el IFAI), fundamentalmente por diferencias de carácter político-ideológico en lo que respecta a los lineamientos generales que orientan a ambas esferas de actuación (nacional y provincial). Por último, y al igual que en el caso de Andresito, la situación de precariedad de la tenencia de los pequeños productores y los nuevos intereses vinculados a la expansión ganadera, van configurando un escenario que limita fuertemente cualquier intervención que se quiera encaminar para hacia el sector más desfavorecido de la AF.

5 REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo nos propusimos reflexionar en torno al proceso de definición e implementación de las políticas para la AF dirigidas a fortalecer su rol como actores que contribuyan al logro de la SSA, tomando como referencia a la provincia de Misiones. En el desarrollo de nuestro trabajo planteamos una línea teórico-metodológica que busca problematizar el campo de actores e intereses que intervienen en los procesos de conformación e implementación de las políticas públicas. En este marco propusimos para el análisis relacionar la dinámica de la configuración de las políticas públicas en su puesta en práctica (a través de la idea de redes de políticas) con el proceso de reproducción del territorio (entendido como ámbito de imbricación de múltiples relaciones de poder), concibiendo este aspecto como un elemento importante que interviene (en tanto mediación) en la definición de las mismas como así también en las acciones que se buscan implementar, negociaciones y disputas que se desenvuelven en torno a una determinada problemática. Partir de la gestión municipal indagando las intervenciones concretas y los actores involucrados, permite poner el foco en el lineamiento predominante de la política en el ámbito local.

La construcción de una política pública, tal como planteamos, constituye una toma de posición del Estado frente a un tema socialmente problematizado. Del análisis realizado resulta que la implementación concreta de las acciones definidas como parte de una política para la AF/SSA, se materializa a través de ciertas redes de actores que, en mayor o menor medida, preceden a su institucionalización. Es decir, la implementación concreta de la política y su orientación en el territorio, depende de los vínculos que distintos actores tienen previamente y que se activan en un sentido u otro con la implementación misma, constituyendo las redes de políticas concretas en los ámbitos locales en torno a la AF/SSA. En los casos analizados vemos que tales redes plasman ciertas ideas e involucran a ciertos actores, al tiempo que excluyen otros. En el caso de Comandante Andresito por ejemplo, adquieren institucionalidad los vínculos entre el estado provincial, municipal y ciertas cooperativas referentes del ámbito local, que nuclean a productores medianos y grandes que incorporaron la ganadería como una de las actividades centrales. Esta política tiende a reproducir una lógica productiva. En el caso de Bernardo de Irigoyen, adquieren institucionalidad los vínculos entre algunos técnicos del ámbito nacional (INTA, SENASA o SAF), cuya estrategia estuvo en alcanzar y crear lugares claves para la política agraria dentro de la estructura del gobierno municipal, logrando posicionarse en ámbitos con mayor decisión e influencia política a nivel local. En este caso los vínculos se dan fundamentalmente con una organización de la cual varios de estos técnicos forman parte. Se trata de una política que tendió a reproducir una lógica productiva, pero también política, dándole visibilidad y centralidad a la AF dentro de la política del municipio (más allá que en la práctica el alcance de esa intervención sea parcial).

En síntesis, el análisis de la implementación de las políticas para la AF/SSA en Misiones, desde la perspectiva teórico–metodológica propuesta, nos permitió ver que existen distintos proyectos (expresados en ideas, instrumentos y acciones) dentro del propio Estado orientados a la AF y SSA, que van tomando forma de manera concreta a través de estas redes de políticas que se van delineando entre sus esferas de actuación. A partir de esa indagación pudimos visualizar con mayor especificidad las contradicciones que se suscitan entre los diversos niveles y órganos de intervención, como así también las articulaciones y/o tensiones entre los mismos, existiendo una pluralidad de ideas sobre cómo resolver la problemática de la AF y el logro de la SSA y también distintas estrategias concretas de intervención. Justamente es en este plano donde la mediación territorial en las políticas se torna evidente, visibilizando cómo entran a jugar los actores locales y las relaciones de poder entre ellos en la orientación predominante que toman las mismas.

NOTAS

¹ Este trabajo se inserta en los siguientes proyectos: «Desarrollo rural, políticas públicas y territorio. Un análisis de las políticas para la agricultura familiar y seguridad/soberanía alimentaria en la provincia de Misiones», dirigido por Mariana Arzeno, con financiamiento del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y «Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y desafíos para el desarrollo, los territorios y sus agricultores familiares? Estudios de caso en provincias argentinas», dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de ANPCyT. Ambos proyectos tienen sede en el Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

² Agradecemos la lectura atenta y comentarios de los evaluadores del artículo.

³ Al respecto puede consultarse Roth, 2008.

⁴ Dado que la «política pública» incluye un conjunto de acciones, en adelante hablaremos de «política» nacional, provincial o municipal para la AF, en singular, pero haciendo alusión siempre a la idea de «política pública» y no a la idea de «política» en el sentido más amplio del término.

⁵ Esta definición es en cierta forma una síntesis de las definiciones que se estaban discutiendo en distintos ámbitos institucionales, como el Registro Nacional de Agricultura Familiar o el Foro Nacional de Agricultura Familiar.

⁶ El concepto de seguridad alimentaria tiene dos dimensiones: la del acceso y la de la inocuidad/nutrición. La definición más difundida, elaborada por la FAO en 1996, plantea que: existe seguridad alimentaria cuando la población tiene acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias. El concepto de soberanía alimentaria es más amplio y aunque incluye el tema de la seguridad, pone énfasis en el tema del abastecimiento. Además, por las discusiones que involucra (cómo lograr el abastecimiento y con qué actores) ha cobrado fundamentalmente un carácter político.

⁷ El término «*policy*» refiere a la configuración de los programas políticos, los problemas técnicos y el contenido material de las decisiones políticas (Frey, 2000:217). Es un término que se asimila

al de «política pública» en su sentido operativo, es decir, acciones, programas, normativas concretas que definen una determinada forma de intervención. Existe una dificultad en lo que respecta a la traducción al castellano de dicho término y por lo tanto, de *policy networks*: algunos autores lo traducen como redes de política, redes de políticas o redes políticas. En este trabajo lo traducimos como «redes de políticas», enfatizando la idea de redes de actores que se conforman y cobran centralidad en torno a la discusión e implementación de ciertas políticas públicas específicas, como las aquí analizadas.

⁸ Conforme Jordana (2007) en la esfera de cada *policy network* confluyen elementos simbólicos y culturales que no solo se ponen en juego para la consecución de intereses, sino que también en el accionar del proceso político se van construyendo sentidos en torno a lo público, que actúan como elementos de movilización o desmovilización, cohesión o conflicto social.

⁹ La teoría de los *policy networks* permite identificar las relaciones que terminan estructurando el diseño e implementación de las políticas. Siguiendo a Jordana (2007), la propuesta no es indagar en actores concretos, sino en relaciones sociales estructurantes (actores predominantes, incluidos y excluidos), lo que el autor denomina vínculos privilegiados o patrones sociales de elaboración de la política.

¹⁰ Esta dependencia del gobierno nacional dejó de existir en el 2016, a partir de los cambios introducidos por la nueva gestión de gobierno de Mauricio Macri. La evolución de esta dependencia fue la que se relata a continuación, lo cual da cuenta del sentido político que tuvo como ámbito de disputa y visibilización del sector de la agricultura familiar. En el año 2008, luego del denominado «conflicto del campo», se crea dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA), una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). En el año 2009, la SAGPyA es elevada al rango de Ministerio y la SsDRyAF al rango de Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que pasa a nuclear dentro de ella dos Subsecretarías: la

de agricultura familiar (SsAF) y la de Economías Regionales. La SsAF se organizó en delegaciones provinciales a partir de ese momento. En el año 2014, la SsAF, que estaba bajo la dirección de Emilio Pérsico, se desvincula de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y es elevada al rango de Secretaría (SAF), situación en la que se mantuvo hasta que fue disuelta en 2016. A los fines de este trabajo nos referiremos en general a la SAF que fue el estatus al que llegó antes de su desaparición.

¹¹ Para una revisión de las distintas perspectivas sobre territorio puede consultarse Haesbaert (2004).

¹² Se tuvieron en cuenta las siguientes variables para la construcción de esta tipología: (i) el origen de los ingresos (provenientes de la producción agropecuaria directa o del asalaramiento) que distingue a los distintos tipos de productores de los trabajadores rurales; (ii) el uso de mano de obra (predominantemente familiar o asalariada) que distingue a los productores familiares de los empresariales; (iii) la orientación de la producción, el tipo de producción y/o escala de extensión, que diferencia a los productores familiares entre sí (entre los que tienen un nivel de reproducción simple —pequeños productores— o ampliada —familiares capitalizados). En el caso de Misiones, la especialización en la producción yerbatera y/o ganadera para el mercado, es un indicador de capitalización en sí mismo. La escala de extensión y cantidad de cabezas de ganado permiten establecer diferencias de capitalización entre los productores familiares capitalizados.

¹³ Desde el ámbito público se entiende por *cluster* a un aglomerado productivo donde i) prevalece una actividad económica compartida: producto, negocio o mercado; ii) existe una masa crítica mínimamente relevante de productores, empresas e instituciones; iii) y se comparte un territorio o área geográficamente acotada que posibilita la interacción y participación de los actores (PRO-SAP, Iniciativa de Desarrollo de Clusters, http://www.competitividadprosap.net/?page_id=62).

¹⁴ Se trata de dos programas nacionales ejecutados desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación, dirigidos a los pequeños productores del país. El PSA estuvo en

vigencia desde 1993 hasta 2013 y el PROINDER desde 1998 hasta 2011.

¹⁵ Esta es una situación muy común en todo el norte provincial en los casos de propiedades con propietarios ausentistas, que durante algún tiempo se dedicaron a la explotación del monte nativo, pero que han dejado esas tierras en desuso. Estas fueron progresivamente a lo largo de las décadas ocupadas por campesinos, quienes recientemente empiezan a recibir amenazas de desalojo, siendo esta una de las principales fuentes de conflicto.

¹⁶ Cabe destacar que las gestiones municipales anteriores a la que se inicia en 2011, habían estado lideradas por un ex administrador de una de las empresas madereras más importantes de la zona.

¹⁷ Distintos referentes del Ministerio del Agro y Producción de la provincia manifestaron sus diferencias con el perfil de la política llevada adelante por el gobierno nacional a través de la SAF.

¹⁸ Ésta es una organización de base de familias productoras que viven en terrenos de la empresa forestal Puente Alto SA, que están sujetas a expropiación a partir de la sanción del Plan de Arraigo y Colonización sancionada en 2004. Esta organización surgió en el marco de dicho conflicto y actualmente se encuentran en proceso de negociación con el Estado provincial para el cumplimiento de la ley de expropiación. Tiene 53 socios los cuales el 70% son mujeres.

¹⁹ La CCTA nuclea alrededor de 300 productores de los municipios de Bernardo de Irigoyen y San Pedro, con una importante producción en lo que es maíz y poroto, e inclusive vacunos.

²⁰ Actualmente se sumaron nuevos focos de conflictos por la tierra en el municipio, con la presencia de nuevos productores —algunos extranjeros— que están tendiendo a ampliar sus proyectos productivos hacia la ganadería y acentuando procesos de concentración de tierras. Cabe referir que esta reconfiguración del territorio local es parte de un proceso más amplio que se da a escala provincial vinculado a la expansión de la producción ganadera, fuertemente promovida por la política pública provincial. Algunos procesos similares comienzan a darse también en el municipio de Andresito, como planteamos antes.

BIBLIOGRAFÍA

Arzeno, Mariana (2014). «El territorio en las políticas públicas dirigidas al logro de la “soberanía alimentaria”. Reflexiones sobre el caso de Misiones.» En: Ana María Fernández Equiza (Comp.) *Geografía. El desafío de construir territorios de inclusión*, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil. ISBN: 978-950-658-346-0. e-book.

Arzeno, Mariana y Ponce, Mariana (2014). «Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial en Misiones, Argentina». *Revista Cuadernos del Cendes* N° 85, pp. 69–93.

Arzeno, M., Deheza, R., Muñecas, L. y Zanotti, A. (2015). «Discusiones en torno a la soberanía alimentaria en Misiones en el campo de las políticas públicas y las organizaciones de agricultura familiar». En: *Revista Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, Vol. 16, N° 32, Universidad Nacional de La Plata.

Chifarelli, Diego (2013). «Comparación de dos modelos de agricultura familiar en el norte de Misiones». En Ramilo, Diego y Privedera, Guido (Comp.) *La agricultura familiar en Argentina. Diferentes abordajes para su estudio*. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales N° 20, Ediciones INTA, Buenos Aires.

De Micco, C (2008). *Agencias y núcleo de desarrollo en el nordeste misionero*. En G. Schiavoni (Comp.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Ediciones CICCUS: Buenos Aires.

Díaz Lacava, Amalia (2003). *Instrumentos para la planificación integral del uso de la tierra con sistemas de información geográfica – un caso de estudio en Argentina*. Tesis de Doctorado. Universidad de Humboldt, Berlín.

Domínguez, Diego (2013). *La Soberanía Alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global*. En H. Ratier, R. Ringuelet & J. Soncini (Comp.): *El Mundo Rural: Debates en torno a los nuevos procesos de configuración y reconfiguración en el siglo XXI*. (pp. 1474–1497) V Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Santa Rosa: Univ. Nacional de La Pampa.

Feliz, Mariano (2011). «Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica». *Astrolabio. Nueva Época*, N° 7, pp. 238–265.

Fernández, Ramiro, Amin, Ash y Vigil, José (2008). «Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración». En: Fernández, Amin, Vigil (Comp.) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Foucault, Michel (1988). «El sujeto y el poder». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, N° 3. (Jul.–Sep., 1988), pp. 3–20.

Haesbaert, Rogerio (2004). *O mito da desterritorialização. Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*, Bertrand Brasil, Río de Janeiro.

Jordana, Jacint (2007). «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?». En: Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Lopes de Souza, Marcelo (2013). «Território e (des)territorialização». En Lopes de Souza, Marcelo *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Bertrand Brasil, Río de Janeiro.

Martínez Escamilla, Víctor (1996). «Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico». En: *Política y Cultura* N° 7. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México.

Miño, Giovana y Scalerandi, Verónica (2005). *Relevamiento e identificación de actores sociales y proyectos en marcha. Informe Final*. Proyecto de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Misiones. Convenio AECI-APN-Gobierno de Misiones. Puerto Iguazú.

Nardi, M. A. (2007). Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones. En: Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comps.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 167-195). Buenos Aires: Ciccus.

Obschatko, Edith (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, v. 2, n° 4, pp. 99-128.

Otero, Natalia (2008). De la chacra al corte. Los dirigentes de Unión campesina y la lucha por la tierra en el nordeste de Misiones. En G. Schiavoni (Comp.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Ediciones CICCUS: Buenos Aires.

Otero, Natalia y Rodríguez, Francisco (2008). Encuentro de saberes técnicos y locales. Etnografía de dos experiencias organizativas en el nordeste de Misiones. En L.J. Bartolomé y G. Schiavoni (Comp.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Ediciones CICCUS: Buenos Aires.

Rodríguez Otaño, A. & Carballo González, C. (2012). Agricultura Familiar, trabajo decente y seguridad alimentaria. Un caso de Política Pública orientada a garantizar derechos. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, Facultad de Agronomía, UBA.

Roth Deubel, André-Noël (2008). «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?». *Estudios Políticos*, N° 33, pp. 67–91.

Shore, C. y Wright, S. (1997). Policy. A new field of anthropology. En: Shore, C. y Wright, S. (Eds.) *Anthropology of policy* (pp: 3–39). Londres: Routledge.

Soverna, Susana; Pedro Tsakoumagkos y Raúl Paz (2008). Revisando la definición de agricultura familiar. *Serie documentos de capacitación* N° 7, Buenos Aires. SAGPyA–PROINDER.

Zurbriggen, Cristina (2011). «La utilidad del análisis de redes de políticas públicas». *Argumentos*, vol. 24 n° 66, pp. 181–209.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Arzeno, M. y Álvarez, G. (2017). «Redes de políticas y mediación territorial en el ámbito de intervención para la agricultura familiar en Argentina. Casos en la provincia de Misiones», *DAAPGE*, año 17, N° 29 (jul–dic), 2017, pp. 69–100. Santa Fe, Argentina: UNL.

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1 • Los artículos y comentarios bibliográficos enviados para su publicación deben ser originales y en idioma español (eventualmente podrán aceptarse en idioma portugués). La publicación de trabajos éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente evaluadas por el Comité Académico de la revista DAAPGE. El envío de un trabajo a la revista DAAPGE supone el compromiso del autor de no someter el trabajo a la evaluación simultánea de otra revista.

2 • La aprobación de los artículos estará a cargo del **Editor** y del **Comité Académico**, que usarán como criterio los dictámenes aportados por evaluadores externos, en relación con aspectos como la originalidad del trabajo, la solidez conceptual y argumentativa, la calidad expositiva, etc. En el proceso de arbitraje intervendrán dos (2) evaluadores externos como mínimo, y se dará intervención a un tercero en caso de controversias. El arbitraje concluirá en un dictamen que el autor tiene derecho a conocer por intermedio del Editor. Dicho dictamen podrá *aceptar*, *rechazar* o *sugerir correcciones* para los artículos. En el proceso de dictaminación la información sobre autores y dictaminadores guardará un estricto anonimato.

3 • Los artículos que se entreguen a *DAAPGE* para su publicación deberán enviarse en formato digital e ir acompañados de la siguiente información:

- a) Título del trabajo
- b) Un resumen en español e inglés que no exceda los 1000 caracteres (aprox. 150 palabras), con información concisa acerca del contenido: principales resultados, método y conclusiones adquiridas.
- c) Entre tres y cinco palabras clave (en español e inglés) para efectos de indización bibliográfica.
- d) Datos del autor, incluyendo: nombre completo, filiación institucional, dirección postal institucional, Teléfono, Dirección de correo electrónico, Máximo nivel de estudios alcanzados (disciplina o campo e institución) y estudios en curso si los hubiera.

4 • Los trabajos enviados a DAAPGE deberán cumplir con las siguientes características:

- a) La extensión de los artículos no podrá exceder los 70.000 caracteres, mientras que las reseñas bibliográficas y/o reseñas tendrán como límite máximo 28.000 caracteres.
- b) Los cuadros, tablas y/o gráficos deberán estar intercalados en el texto, con las referencias correspondientes y debidamente enumerados. Sus datos deberán ser editables (formato Word/Office o procesador de texto similar, o si corresponde, Excel/Office o planilla de cálculos similar). Si hubiere imágenes deberán además adjuntarse en forma separada en extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real. En todos los casos se debe consignar el título y la fuente de la información.

5 • La **forma de citación** es la siguiente:

a) Para citas textuales se procederá de la siguiente manera:

- citas textuales cortas (cuando la extensión es menor a 4 renglones): se colocaran dentro del texto, se citaran entre comillas, y se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes. Por ejemplo:

En este sentido, «el Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia por medio de un ritual» (Oszlak, 2008:122).

- citas textuales largas (cuando la extensión supera los 4 renglones): se citaran entre comillas, se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes, y se colocará con sangría de 1cm en ambos márgenes. Por ejemplo:

«También ha estado muy extendida la organización estamentaria de las corporaciones políticas y sociales; pero solo Europa a conocido el Estado estamentario: *rex et regnum*, en sentido occidental. Y, desde luego, sólo el Occidente ha creado parlamentos con “representantes del pueblo” periódicamente elegidos, con demagogos y gobiernos de los líderes como ministros responsables ante el parlamento...” (Weber, 2003:54)

b) Para citas ideológicas o paráfrasis:

Cuando se parafrasea o se hace referencia a una idea contenida en otro trabajo, se coloca el apellido del autor y el año de publicación, los cuales se insertan dentro del texto en el lugar apropiado. No se requiere proporcionar el número de página. Ej. (Weber, 2003)

Cuando la cita pertenece a más de tres autores se debe colocar el apellido del primero seguido de la expresión latina usual *et al.* y el año de publicación, y si corresponde, el número de página.

6 • Las **referencias bibliográficas** estarán incluidas totalmente al final del trabajo y deberán consignar: autor, año, título del trabajo, lugar de publicación y editorial. Deberán, a su vez, respetarse los siguientes criterios:

- a) Los títulos de los artículos deberán ir entre comillas, en tanto que el nombre de la publicación periódica deberá ir en cursiva. Se debe consignar volumen, número de la revista

y páginas del artículo. Ej.: Rodrik, D. (2012). "Who Needs the Nation–State?" *Economic Geography*, 89 (1), pp 1–19.

b) Los títulos de los libros deberán ir en cursiva. Ej: Wade, R. H. (1990): *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

c) En los capítulos de libros se colocará: autor, año, el título del capítulo entre comillas, el autor o los autores, el título de la obra en cursiva, volumen o tomo (si lo hubiese), lugar, editorial y páginas. Ej.: Skocpol, T. (1985). «Bringing the State back in strategies of analysis in current research» En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back in*: Cambridge University Press, pp 3–38.

d) Para documentos tomados de la Web, citar los datos, según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Incluir la fecha de publicación electrónica, la fecha que se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre <>, antecedida de la frase *disponible en*. Ej.: Alcántara Sáez, M. (2002): «Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina», Working Paper. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. (Consultado 30/11/2006).

7 • Las llamadas a notas se harán dentro del texto (será siempre con número volado —super índice— a continuación de la palabra que hace la referencia) y remitirán a una nota al final.

8 • Las siglas irán en mayúsculas y a continuación se pondrá entre paréntesis (solo la primera vez que aparezca en el texto) su significado.

9 • Agradecimientos: Se consignarán al final del texto principal, bajo la denominación «Agradecimientos». Deben de aparecer los nombres y filiación institucional de aquellos a los que se agradece así como el tipo de colaboración prestada.

10 • La revista DAAPGE no asume responsabilidad alguna por los comentarios, ideas y contenidos de los trabajos publicados, los que serán de propiedad exclusiva del autor del artículo.

11 • La revista DAAPGE se reserva la facultad de realizar las modificaciones *de forma* que puedan requerir los artículos (ej. títulos, notas, etc.) previa consulta y conformidad con el autor.

12 • Los trabajos deberán ser enviados indistintamente a:

- JOSÉ IGNACIO VIGIL, Editor y Coordinador Editorial DAAPGE jvigil@fce.unl.edu.ar
- Secretaría del Magíster en Administración Pública (UNL) magadpub@fce.unl.edu.ar

13 • Los autores recibirán dos ejemplares de la revista DAAPGE en la cual ha sido publicado su artículo.

14 • La revista podrá consultarse en la siguiente dirección: www.fce.unl.edu.ar/magister y en el repositorio de la UNL <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones> (DAAPGE).

El N° 29 de la revista **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal** se terminó de imprimir en Docuprint. Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2017.